



Universidad
de Alcalá

LAS COSTAS JUDICIALES

EN EL ORDEN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVO

The legal costs in the administrative jurisdiction

Máster Universitario en Acceso a la Profesión de Abogado

Autora: **DÑA. VIRGINIA ALISES AÑIL**

Tutor: **Dr. D. GUILLERMO ESCOBAR ROCA**

Alcalá de Henares, a 27 de enero de 2017

INDICE

1. INTRODUCCIÓN.	5
2. LAS COSTAS ENTENDIDAS COMO GASTO DERIVADO DEL PROCESO JUDICIAL.	6
2.1 Definición de costas procesales.	6
2.2 Naturaleza y fundamento de la condena en costas en relación con la titularidad del derecho al beneficio de la condena.	8
3. SISTEMA DE COSTAS PROCESALES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL.	10
3.1. Antecedentes históricos.	10
3.2. La regulación de las costas en la normativa procesal civil como base del procedimiento para la cuantificación de las costas procesales en los distintos órdenes jurisdiccionales del sistema judicial español.	12
3.2.1. Presupuestos para solicitar la tasación de las costas.	14
3.2.2. Procedimiento para la tasación.	16
3.3. La tasación de costas en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. .	19
3.3.1. Ley 37/2011, de medidas de agilización procesal: del criterio subjetivo al objetivo.	23
3.3.2. Régimen de costas procesales en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.	24
3.3.2.1. La particular dualidad de la naturaleza de las costas procesales en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.	25
3.3.2.2. El criterio objetivo del vencimiento. Excepciones a la regla.	26
3.3.2.3. Remisión a la LEC y reglas específicas de cuantificación. La figura del Abogado del Estado.	28
3.3.2.4. Apremio en caso de impago: La exacción de las costas por la Administración demandada cuando resulta acreedora de la condena.	34
4. LA REFORMA A DEBATE.	37
4.1. Problemática de la tasación de las costas.	37
4.2. La disminución de una elevada litigiosidad como fundamento principal. Los efectos disuasorios de la ley.	44

4.3. La incidencia de la reforma en el derecho a la tutela judicial efectiva de los ciudadanos: la quiebra del Estado de Derecho.	47
4.3.1. Falta igualdad armas y apremio administrativo.....	47
4.3.2. El abandono de la tesis del beneficio del control judicial de la actuación administrativa por parte de los Juzgados y Tribunales.....	49
4.3.3. La incidencia del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva en la condena en costas en el ámbito del proceso contencioso-administrativo.	51
5. CONCLUSIONES.	54
6. BIBLIOGRAFIA.....	58

1. INTRODUCCIÓN.

En el presente trabajo se pretende hacer una reflexión crítica sobre el impacto de la aplicación del criterio objetivo del vencimiento para la imposición de las costas devengadas en los procedimientos de instancia seguidos en el orden contencioso administrativo, tras la aprobación de la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de Medidas de Agilización Procesal.

En primer lugar, se abordará un profundo análisis de la regulación legal de las costas procesales desde el origen histórico de la institución, que permitirá desgranar la naturaleza y características del derecho al reembolso de los gastos abonados como consecuencia de la sustanciación del procedimiento judicial.

Seguidamente, y con mayor detalle, se argumentará sobre los puntos más controvertidos de la reforma y la efectiva consecución de los fines pretendidos por la misma, para concluir que, en atención a la especial naturaleza del derecho a la restitución de los importes satisfechos en concepto de costas procesales así como en atención a la configuración de nuestro Estado como Estado de Derecho, la modificación del artículo 139 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, obstaculizaría el acceso a la justicia por parte de los ciudadanos, al menos, de aquellos con menos recursos económicos, impidiendo, así, el control judicial de la actuación administrativa como pilar fundamental del sometimiento de la Administración a la legalidad ordinaria.

2. LAS COSTAS ENTENDIDAS COMO GASTO DERIVADO DEL PROCESO JUDICIAL.

La institución de las costas como gasto derivado del proceso judicial ha sido objeto de un estudio doctrinal y jurisprudencial extenso desde su creación, debido, fundamentalmente, a la carga económica que supone para la parte que viene obligada al pago. Junto a ello, adquiere especial importancia la determinación de su importe, cuestionado en la mayoría de los supuestos.

El alcance práctico de la institución y la limitada extensión del presente trabajo sólo permite ofrecer un análisis sucinto de los elementos objetivos y subjetivos de las costas procesales, su fundamento y el procedimiento a seguir para su tasación - cuestiones que se desarrollan a continuación-, permitiendo, así, un examen más preciso de la regulación de las costas procesales y la problemática que suscita en el orden contencioso-administrativo.

2.1 Definición de costas procesales.

Las costas en el sistema procesal español podrían definirse como “el conjunto de desembolsos de carácter dinerario efectuados dentro de un proceso determinado que guardan relación de causalidad y necesidad, cuyo pago corresponde normalmente a quienes ocupan la posición de parte y de los que una de ellas puede resarcirse si se produce la condena en costas de la contraria¹”.

¹ GUTIERREZ ZARZA, Ángeles. *Las Costas en el Proceso Civil*. Primera Edición. Madrid: Editorial Colex, 1998. Página 47. Otros autores, como HERRERO PEREZAGUA, Juan Francisco (*La condena en costas. Procesos declarativos civiles*. Barcelona: Bosch, 1994. Pág. 48) define las costas como “los desembolsos de dinero incluíbles entre los gastos procesales causados directamente por el proceso y vinculados a éste, como vía de satisfacción de la tutela jurídica, por una relación de necesidad y de utilidad”. Para GUASP, Jaime (*Derecho Procesal Civil*, Madrid, 1956. Pág. 607), las costas se definirían como “la porción de los gastos procesales cuyo pago recae sobre las partes que intervienen en un proceso determinado y reconocen a este proceso como causa inmediata y directa de su producción”. Por su parte, MUÑOZ GONZÁLEZ, Luis, en su obra *“Las costas* (Montecorvo, Madrid, 1981. Pág. 25), considera que “son costas aquellos gastos originados dentro del proceso, con carácter necesario e ineludible, cuyo pago debe ser soportado normalmente por las partes”.

No obstante, la definición formulada no incluye todos y cada uno de los gastos generados como consecuencia de la sustanciación del proceso. El concepto de gasto sería, a estos efectos, un concepto genérico que englobaría la totalidad de los desembolsos realizados por las partes para obtener, de los órganos judiciales, la tutela judicial que éstas solicitan. Dentro de este concepto, se identificaría uno más restringido –las costas-, que presentaría una mayor vinculación con el proceso².

La distinción apuntada no es baladí. Para que determinados gastos del proceso puedan imputarse a la parte que ve desestimadas sus pretensiones, esto es, para que puedan incluirse dentro del concepto de costas procesales, debe existir una relación de causalidad entre el gasto y el origen del mismo. De esta forma, sólo en aquellos supuestos en los que los importes satisfechos por la parte vencedora tuvieran origen directo en el proceso, podrían repercutirse, después, a la parte vencida, en tal concepto.

Esta línea interpretativa es seguida por la doctrina jurisprudencial elaborada por el Tribunal Supremo, que aclara que no todos los gastos que se originan en el proceso tienen la necesaria concepción de costas. Así se pronuncia dicho Tribunal en su Sentencia dictada con fecha 20 de abril de 1982, en la que define las costas procesales como “los desembolsos ocasionados por un litigio determinado al que tienen como causa inmediata y directa de producción, y obedecen manifiestamente a las actuaciones en tal proceso desarrolladas, concepto en el que no pueden ser comprendidos los desembolsos o gastos que, aun cuando hayan sido convenientes o útiles para la parte vencedora, no responden a la actividad procesal”.

En los mismos términos las Sentencias de nuestro Alto Tribunal, de fechas 24 de marzo de 1992 y 11 de diciembre de 1993, señalaban que no todos los gastos que originara el proceso tendrían la consideración de costas procesales, pues “de las mismas deben excluirse las partidas que no obedezcan a actuaciones precisas, concretas o útiles, y aquéllas que sean consecuencia de intereses particulares de la parte”.

² GUTIERREZ ZARZA, Ángeles. *Las Costas en el Proceso Civil*. Op cit. Página 39.

2.2 Naturaleza y fundamento de la condena en costas en relación con la titularidad del derecho al beneficio de la condena.

Hechas estas consideraciones iniciales, debe hacerse referencia al fundamento y naturaleza de la institución estudiada.

En opinión de Mercedes Fuertes³ “si predicamos que la tutela judicial ha de ser realmente efectiva, ello impone que la parte que se ha visto atraída a un proceso contencioso para defender sus derechos, si vence en la contienda, deba quedar plenamente satisfecha y queden diluidos los esfuerzos y gastos que le ha costado alcanzar la sentencia estimativa. De ahí que se considere de justicia que algunos gastos procesales puedan recaer en la parte perdedora”.

Es precisamente la restitución de los dispendios económicos previamente desembolsados por la parte vencedora, la finalidad que se persigue con la condena en costas. Con ello se garantiza que el litigante que se ve obligado a acudir a la vía jurisdiccional para hacer valer sus derechos e intereses de forma legítima, no experimente un detrimento de su patrimonio y no vea mermada su capacidad económica como consecuencia de la incoación del proceso judicial.

Esta finalidad restitutiva cimienta, si bien de forma indirecta, en la norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico -la Constitución Española- y es expresión del Estado de Social y Democrático de Derecho que la misma propugna como principio rector⁴. El mecanismo diseñado por el legislador para posibilitar una Administración de Justicia eficaz, eficiente, rápida y de calidad distribuye, así, la carga de financiar el elevado coste de este servicio público entre el Estado (que tendría serias dificultades para la financiación con carácter exclusivo⁵) y las partes que intervienen en la

³ FUERTES LÓPEZ, Mercedes. Las costas procesales en la jurisdicción contencioso-administrativa. De las sobradas costas al necesario abono de costes. *Estudios de derecho judicial*. 2007. Nº 144. Página 285.

⁴ Dispone, en este sentido, el artículo 1.1 de la Constitución Española que: “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”.

⁵ En apoyo de esta tesis, GUASP se postula en contra de la gratuidad absoluta de la justicia. A criterio de este autor, no es descabellado “que sufragen los gastos del proceso quienes con sus actos, han dado causa al mismo, ni pueden desconocerse las razones de política jurídica que obligan a rechazar el criterio de la gratuidad de la justicia, por el aumento de la litigiosidad que su implantación daría lugar” (En *Derecho Procesal Civil*. Op. Cit. Pág. 623).

tramitación de un concreto proceso judicial. El sistema instaurado plantea, sin embargo, importantes interrogantes en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo que harían cuestionar la finalidad perseguida con la reforma, tal y como se argumentará a continuación.

Por lo que respecta a la naturaleza de las costas procesales, siguiendo a GUTIERREZ ZARZA⁶, la institución presenta diversos caracteres que han sido defendidos por la doctrina y jurisprudencia a lo largo de los años, si bien, en la actualidad, la postura mantenida encuentra su razón de ser en la restitución de los importes abonados por los litigantes, a los que se les reconoce un derecho o una situación jurídica concreta, en íntima conexión con el fundamento de las costas procesales. La naturaleza de las costas procesales, tendrá, por tanto, un marcado carácter indemnizatorio o resarcitorio⁷.

En relación con la naturaleza y el fundamento de la condena en costas, la doctrina y la jurisprudencia más autorizadas, han sostenido que el derecho a percibir los importes resultantes de la tasación de las costas del proceso corresponde a la parte litigante cuyas pretensiones han sido estimadas por el juzgador, y ello sin perjuicio de que dicha tasación sea instada por los propios profesionales que le representaron y defendieron en el pleito⁸.

⁶ GUTIERREZ ZARZA, Ángeles. *Las Costas en el Proceso Civil*. Op cit. Páginas 242 a 251.

⁷ La corriente doctrinal tradicionalmente seguida mantuvo, durante largo tiempo, la naturaleza procesal de las costas, al entender que el derecho al reembolso de los importes abonados por el litigante vencedor y la obligación del pago por parte del vencido tenían su fundamento o se derivaban de la resolución judicial que, dictada en el marco del proceso, incluía dicho pronunciamiento. Ello a diferencia de la naturaleza civil que, por el contrario, se proclamaría en relación con la obligación de pago al abogado, en virtud de la relación arrendaticia existente entre éste y el cliente.

⁸ En este sentido, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia dictada con fecha 26 de febrero de 1990, declaró que “el titular del crédito privilegiado que origina la condena en costas es la parte contraria beneficiaria de la misma y no los profesionales que la han representado y defendido y, por ello, la circunstancia de que estos profesionales hayan recibido, parcial o totalmente, sus derechos y honorarios de la parte a quien han prestado sus servicios carece de incidencia alguna en la obligación de pago que la resolución judicial ha impuesto al condenado en costas”.

3. SISTEMA DE COSTAS PROCESALES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL.

3.1. Antecedentes históricos.

Con carácter previo al análisis de la configuración de la condena al pago de las costas procesales en el ordenamiento jurídico actual y, especialmente, su regulación en el orden contencioso administrativo, resulta preciso hacer una sucinta referencia al origen histórico de la institución.

Ya en el Derecho Romano se encontraban resoluciones judiciales en las que se contenían disposiciones relativas a la condena en costas. Las mismas se imponían *iudicium aestimatio*, quedando a estimación del juzgador, sin que existiera definición de lo que debía entenderse por gastos y por costas procesales⁹.

Posteriormente, la institución de las costas introduciría una variante. Si bien se imponían por el juez, el cálculo de las mismas se efectuaría por el beneficiario de la condena mediante juramento, aunque éste no era vinculante.

Con la llegada de Justiniano, el sistema de cálculo se modifica nuevamente, quedando el juramento realizado por el vencedor limitado por la fijación previa del juez de un importe máximo. Era la denominada *taxatione*¹⁰.

Estos antecedentes normativos inspirarían la regulación de las costas del Derecho moderno. En este sentido, numerosos ordenamientos procesales distinguen, en la actualidad, la previsión de la condena en costas de su cuantificación¹¹.

Por lo que respecta al sistema de las costas procesales en el ordenamiento jurídico español, la primera referencia normativa significativa la encontramos en la Ley

⁹ AGUDO RUIZ, Alfonso. Concepto de costas procesales en Derecho romano. *Revista de Derecho UNED*. 2011, N° 9.

¹⁰ CHIOVENDA, Giuseppe. *La condena en costas* (trad.: De la Puente y Quijano; notas de concordancias: Xirau), Biblioteca de la Revista de Derecho Privado, Madrid 1928. Páginas 125 y ss.

¹¹ GARCÍANDÍA GONZÁLEZ, Pedro María. *La tasación de costas en el proceso civil español: Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil*. Editorial Aranzadi, 2001. Página 25.

de Enjuiciamiento Civil de 1855¹². Esta ley reguló por primera vez esta institución procesal de forma autónoma¹³, estableciendo un sistema en el que el juez, tras dictar la resolución en la que condenaba a una de las partes al pago de las costas del proceso, efectuaba de oficio su cuantificación.

Con la aprobación de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881, se produce una regulación más extensa y se introduce, a diferencia de la normativa anterior, la obligación de la parte beneficiada de instar su tasación al órgano judicial con carácter general¹⁴.

Los preceptos de este texto normativo estuvieron vigentes durante más de un siglo, pues no fue hasta la entrada en vigor de la Ley de Enjuiciamiento Civil del año 2000, cuando se derogan las previsiones legales en materia de costas que se venían aplicando hasta la fecha. A dicha normativa se remiten, en la actualidad, las normas reguladoras de los distintos órdenes jurisdiccionales para la determinación y exacción de la condena en costas derivada de los procesos judiciales incoados.

En el orden jurisdiccional contencioso administrativo, esta remisión a la normativa procesal civil ya se contemplaba en la Ley de 27 de diciembre de 1956, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que introdujo la obligación del pago de las costas causadas como consecuencia de la sustanciación del proceso planteado frente a una Administración Pública. Dicha norma sería derogada posteriormente por la Ley 29/1998, de 13 de julio, vigente actualmente (si bien con alguna modificación del articulado original), que se remite, también, a la Ley de Enjuiciamiento Civil respecto del procedimiento a seguir para la cuantificación de las costas del proceso en éste orden jurisdiccional. Sobre ello se hablará, con detalle, más adelante.

¹² Se encuentran, no obstante, referencias normativas anteriores como el Reglamento del Tribunal Supremo de España e Indias de 17 de octubre de 1835, que reguló la determinación de las costas y gastos del proceso, aunque se trata de una referencia muy aislada.

¹³ Incluido en la Parte Primera, Título I. Artículos 79 a 81.

¹⁴ Como indica GARCÍANDÍA GONZÁLEZ (*La tasación de las costas en el proceso civil español*, op cit, páginas 26 a 28) la pretendida vocación de generalidad de que la tasación sea solicitada por la parte vencedora se contradecía con otros artículos de la misma ley, en las que se mantenía la realización de la tasación de oficio. Ello revelaba, a criterio del autor, la falta de preocupación del legislador de establecer una regulación coherente de la institución.

3.2. La regulación de las costas en la normativa procesal civil como base del procedimiento para la cuantificación de las costas procesales en los distintos órdenes jurisdiccionales del sistema judicial español.

La regulación sobre las costas aparece recogida, con carácter general, en la Ley de Enjuiciamiento Civil. Dentro del Título VII del citado texto normativo, titulado “De la Tasación de Costas”, los artículos 241¹⁵ y siguientes enumeran, a la luz de las consideraciones apuntadas anteriormente, qué debe entenderse por gastos y qué se consideran costas en el marco del proceso judicial, recogiendo, además, el mecanismo para la determinación de los importes.

De conformidad con el artículo 241 de la LEC citado, como regla general y salvo lo dispuesto en la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, *“cada parte pagará los gastos y costas del proceso causados a su instancia a medida que se vayan produciendo”*.

A estos efectos, serán considerados gastos *“aquellos que tengan su origen directo e inmediato en la existencia de dicho proceso”*. De ello se concluye que no

¹⁵ Artículo 241 de la Ley de Enjuiciamiento Civil:

1. Salvo lo dispuesto en la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, cada parte pagará los gastos y costas del proceso causados a su instancia a medida que se vayan produciendo.

Se considerarán gastos del proceso aquellos desembolsos que tengan su origen directo e inmediato en la existencia de dicho proceso, y costas la parte de aquéllos que se refieran al pago de los siguientes conceptos:

1. ° Honorarios de la defensa y de la representación técnica cuando sean preceptivas.
2. ° Inserción de anuncios o edictos que de forma obligada deban publicarse en el curso del proceso.
3. ° Depósitos necesarios para la presentación de recursos.
4. ° Derechos de peritos y demás abonos que tengan que realizarse a personas que hayan intervenido en el proceso.
5. ° Copias, certificaciones, notas, testimonios y documentos análogos que hayan de solicitarse conforme a la Ley, salvo los que se reclamen por el tribunal a registros y protocolos públicos, que serán gratuitos.
6. ° Derechos arancelarios que deban abonarse como consecuencia de actuaciones necesarias para el desarrollo del proceso.
7. ° La tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional, cuando sea preceptiva. No se incluirá en las costas del proceso el importe de la tasa abonada en los procesos de ejecución de las hipotecas constituidas para la adquisición de vivienda habitual. Tampoco se incluirá en los demás procesos de ejecución derivados de dichos préstamos o créditos hipotecarios cuando se dirijan contra el propio ejecutado o contra los avalistas.

2. Los titulares de créditos derivados de actuaciones procesales podrán reclamarlos de la parte o partes que deban satisfacerlos sin esperar a que el proceso finalice y con independencia del eventual pronunciamiento sobre costas que en éste recaiga.

todos los gastos desembolsados por la parte tendrán la consideración de gastos procesales y, por ello, no podrán ser repercutidos a la parte condenada al pago en virtud de la resolución judicial que al efecto sea dictada¹⁶.

Por su parte, se considerarán costas, únicamente, los siguientes conceptos¹⁷:

- Los honorarios de los Abogados y Procuradores de la parte vencedora, cuando su intervención sea preceptiva.
- La inserción de anuncios o edictos que hubieran de publicarse, obligatoriamente, durante la tramitación del proceso.
- Los depósitos constituidos para la presentación de los recursos de reposición, apelación y revisión.
- Los derechos de los peritos y demás personas que hubieran intervenido en el proceso.
- Las copias, las certificaciones, los testimonios y los documentos que hubieran solicitado durante la tramitación del proceso (a excepción de los registros y protocolos, que serán gratuitos).
- La tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional.

De la redacción dada al precepto analizado, pueden observarse dos fases: el pago de los gastos y la posterior determinación de lo que deben considerarse costas -y, por tanto, repercutibles a la parte contraria¹⁸-.

¹⁶ A título meramente enunciativo, dichos gastos sería los devengados como consecuencia del otorgamiento de poder notarial al procurador o las certificaciones o documentos que, en su caso, se hubieran obtenido como prueba de la tutela pretendida.

¹⁷ Existen, no obstante, numerosos conceptos que la Ley omite y que podrían considerarse también gastos procesales que habrían de incluirse en la tasación de costas. En este sentido GARCÍANDÍA GONZÁLEZ (en *La tasación de costas en el proceso civil español*. Op cit. Páginas 71 a 75) destaca las indemnizaciones a los testigos por su intervención en el proceso, los derechos arancelarios de registradores y notarios o el coste de publicación de anuncios o edictos en los distintos boletines oficiales.

¹⁸ Como apunta GUTIERREZ ZARZA (*Las costas en el proceso civil*. Op cit. Páginas 425 y ss.) “el estudio de las costas procesales puede abordarse en dos momentos distintos y sucesivos entre sí. En primer lugar, desde el inicio del proceso y durante su tramitación cada una de las partes asume las costas derivadas de las distintas actividades procesales causadas a su instancia. Con posterioridad, como regla general, la parte vencida debe reembolsar al litigante contrario las costas del proceso habido entre ambos”.

En relación con la determinación, la propia Ley de Enjuiciamiento Civil establece los criterios en virtud de los cuales los gastos procesales podrán clasificarse, además, como costas derivadas del proceso.

A continuación, se analizan, de forma detallada, dichos requisitos, así como el procedimiento a seguir para la determinación de los importes que, han de incluirse en la tasación.

3.2.1. Presupuestos para solicitar la tasación de las costas.

En relación con los presupuestos que deben concurrir para instar la tasación de las costas del proceso, el artículo 242.1 de la LEC, dispone lo siguiente:

“Cuando hubiere condena en costas, luego que sea firme, se procederá a la exacción de las mismas por el procedimiento de apremio, previa su tasación, si la parte condenada no las hubiere satisfecho antes de que la contraria solicite dicha tasación”.

Del tenor literal del precepto citado se concluye, en primer lugar, que sólo en aquellos supuestos en los que el órgano judicial que conoce de la litis se haya pronunciado, expresamente, sobre la condena en costas del proceso, imponiendo a una de las partes la carga de soportarlas, podrá instarse la tasación de las mismas¹⁹.

Además de la existencia de una resolución judicial que contenga un pronunciamiento sobre las costas del proceso, la norma procesal exige que la resolución que sirva de fundamento para instar la tasación haya adquirido firmeza. No obstante, cabría la posibilidad de ejecutar dicha condena con carácter provisional, al mismo tiempo que se insta la ejecución provisional de la pretensión principal estimada, pues el pronunciamiento sobre las costas es un pronunciamiento que se integra en el fallo de la

¹⁹ No procederá, por tanto, la tasación de las costas en los supuestos en los que exista una estimación parcial de las pretensiones. En estos casos, el legislador ha previsto que cada parte abone las costas causadas a su instancia, sin posibilidad de repercutir a la contraria los importes satisfechos en tal concepto. Tampoco prosperaría la solicitud cuando el órgano judicial considerara que, en la resolución de la pretensión planteada, existían dudas de hecho o de derecho que aconsejaran la no imposición de costas a ninguna de las partes.

resolución y, como tal, es susceptible de ejecución. Como sostiene GARCÍANDÍA GONZÁLEZ²⁰ “si bien la posibilidad de ejecutar provisionalmente la condena en costas e instar la tasación no aparecen recogidas en las normas que regulan la condena (artículos 394 y siguientes) y la tasación (artículos 241 y siguientes), ni en las que se ocupan de la ejecución provisional (524 y siguientes), la referencia a la generalidad de las sentencias de condena del artículo 524.2, y la no inclusión entre las sentencias exceptuadas de dicha ejecución en el artículo 525, permiten sostener dicha posibilidad²¹”.

Junto a los anteriores requisitos, la norma aplicable parece condicionar la solicitud de tasación de las costas a la actitud mostrada por la parte que viene obligada al pago. En este sentido, indica el artículo 242.1 de la LEC que la vía de apremio se iniciará cuando “*la parte condenada no las hubiere satisfecho antes de que la contraria solicite dicha tasación*”. En relación con ello, siguiendo la tesis del autor indicado, se debe matizar que no se debe confundir “el requerimiento de pago con el surgimiento y la exigibilidad de la obligación de reintegrar las costas”. De esta forma, nacido con la sentencia el deber de reembolso de las costas causadas “el litigante beneficiario puede exigir el cumplimiento de la obligación o, lo que es lo mismo, solicitar la tasación, como paso previo y necesario para la exacción de las costas a través del procedimiento de apremio²²”.

Respecto del plazo prescriptivo para instar la solicitud, y en íntima conexión con la naturaleza procesal históricamente defendida, el plazo de prescripción para solicitar el abono de las costas será el previsto, con carácter general, en el artículo 1964 del Código Civil, que establece un plazo de cinco años²³.

²⁰ GARCÍANDÍA GONZÁLEZ, Pedro María. *La tasación de las costas en el proceso civil español*. Op cit. Página 139.

²¹ En el mismo sentido, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Valencia de 7 de marzo de 1997 (si bien se refiere a la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881).

²² GARCÍANDÍA GONZÁLEZ, Pedro M^a. *La tasación de las costas en el proceso civil español*. Op cit. Páginas 140 a 145.

²³ El plazo de cinco años previsto se computa desde la aprobación de la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (Publicada en el B.O.E. el 6 octubre de 2015). Con anterioridad a la reforma, la prescripción para solicitar el abono de las costas operaba transcurridos quince años.

Cuestión distinta es la caducidad de la acción para exigir el pago de las costas. En este sentido, la Sala Primera del Tribunal Supremo, en su acuerdo no gubernativo de fecha 21 de julio de 2009, aclaró que en coherencia con el espíritu de la Ley de Enjuiciamiento Civil se debía aplicar el plazo de caducidad previsto en el art. 518 LEC (cuatro años), al considerar que la solicitud era un mero “acto preparatorio de la ejecución, ya que completa el título de crédito -sentencia- y crea el de ejecución -auto liquidando costas-. Además, una vez tasadas las costas y firme al auto, la parte dispondrá de un nuevo plazo de cinco años para ejecutar tal tasación, con lo que se mantiene el carácter privilegiado del que goza la condena en costas”.

3.2.2. Procedimiento para la tasación.

La práctica de la tasación de costas se regula, con carácter general, en los artículos 243 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Civil. De conformidad con dichos preceptos, el cálculo de los importes que deberá satisfacer el condenado al pago de las costas incluirá, de los gastos enunciados por el artículo 241 anteriormente citado, todos aquellos devengados durante la sustanciación del proceso, a excepción de *“los derechos correspondientes a escritos y actuaciones que sean inútiles, superfluas o no autorizadas por la ley o que se refieran a honorarios que no se hayan devengado en el pleito”*. En todo caso, los honorarios de los profesionales liberales no sujetos a arancel que intervengan en el proceso no podrán superar el tercio de la cuantía del mismo.

Se excluyen, asimismo, de la tasación, *“los derechos de los procuradores devengados por la realización de los actos procesales de comunicación, cooperación y auxilio a la Administración de Justicia, así como de las demás actuaciones meramente facultativas que hubieran podido ser practicadas, en otro caso, por las Oficinas judiciales”*.

Tampoco se permite que el importe al que asciende las costas se minore por la existencia de una condena, previa y expresa, de la parte que insta la tasación. Se impide, con ello, la compensación de los importes a cuyo pago vendrán obligadas las partes

litigantes en virtud de dos condenas fundadas en resoluciones procesales distintas y, por lo tanto, individualizadas²⁴.

Presentada la solicitud de tasación de las costas procesales, su práctica corresponderá al Letrado de la Administración de Justicia²⁵, que tendrá la facultad de reducir el importe de los honorarios de los profesionales no sujetos a arancel, cuando la cuantía de sus minutas supere el tercio de la cuantía del proceso.

Tasadas las costas del proceso, se notificarán a las partes para que su aprobación o impugnación, en el plazo de diez días (artículo 244 de la LEC). Transcurrido dicho plazo no se admitirá la inclusión o adición de ninguna partida, sin perjuicio de que la parte beneficiada por la condena en costas la reclame en el proceso correspondiente.

Los motivos de impugnación previstos en la ley procesal comentada difieren en función de la parte que, en su caso, impugne la tasación efectuada por el funcionario de la Administración de Justicia.

Así, la parte beneficiada por la condena en costas podrá impugnar la tasación, según prevé el artículo 245 de la LEC, por los siguientes motivos:

- a) Por la omisión de gastos debidamente justificados y reclamados.
- b) Por la falta de inclusión de la totalidad de la minuta de honorarios del abogado que ejercitó su defensa en el proceso, así como del perito o del funcionario no sujeto a arancel que hubiera intervenido a su instancia.
- c) Por la inadecuación de los derechos del procurador que le representó en el asunto.

Por su parte, el litigante que viene obligado al abono de las costas del proceso, podrá impugnar la minuta por las razones siguientes:

²⁴ MARÍN CASTÁN, Francisco y otros. *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*. Tirant lo Blanch. Valencia. 2015. Pag. 1270 y ss.

²⁵ Según GARCÍANDÍA GONZÁLEZ (*La tasación de costas en el proceso civil español*. Op cit. Página 152) esta fase del procedimiento atiende a una “primera cuantificación o tasación provisional de las costas objeto de condena que, en caso de no ser impugnada, puede convertirse en definitiva”.

- a) Por la inclusión de partidas, derechos o gastos indebidos de los profesionales que presentan la minuta.
- b) Por considerar excesivos los honorarios de los profesionales intervinientes, siempre que dichos profesionales no estén obligados a minutar por arancel los importes derivados de su intervención en el proceso. Esta regla se prevé para los abogados, peritos, y profesionales liberales que actúan en representación de la parte beneficiada por la condena en costas.

En todo caso, el escrito de impugnación deberá indicar las partidas, minutas o cuentas sobre las que existe discrepancia y la motivación que, a criterio de la parte impugnante, justifica la oposición a la tasación. En caso contrario, el Letrado de la Administración de Justicia no admitirá a trámite la solicitud efectuada.

De efectuarse la impugnación, la norma aplicable establece dos tipos de procedimientos a seguir según el motivo aducido:

1. Si se consideraran indebidas todas o alguna de las partidas de la tasación efectuada, a tenor de lo dispuesto en el artículo 246 de la LEC, se dará traslado a la parte beneficiada por la condena en costas para que, en el plazo de tres días, se pronuncie sobre la inclusión o exclusión de las partidas impugnadas. Efectuadas estas alegaciones, el Letrado de la Administración de Justicia resolverá sobre la inclusión o exclusión de las mismas.
2. Por el contrario, si la impugnación de la tasación de costas viene motivada por el exorbitante importe de la minuta del letrado o del perito intervinientes, se dará traslado a dicho profesional a fin de que acepte la reducción de sus honorarios y se solicitará un informe del colegio profesional, asociación o corporación competente para que se pronuncie sobre los honorarios propuestos –aunque no tendrán carácter vinculante para la determinación final del importe-. Al igual que en el caso anterior, el Letrado de la Administración de Justicia resolverá sobre los motivos de impugnación

esgrimidos, introduciendo, en su caso, las modificaciones que estime oportunas.

En este último supuesto, a diferencia del incidente por partidas indebidas, si la impugnación de la tasación de las costas por excesivos fuese totalmente desestimada, se impondrán las costas del incidente al impugnante. Si fuere total o parcialmente estimada, se impondrán al abogado o al perito cuyos honorarios se hubieran considerado excesivos (artículo 246.3 de la LEC).

3.3. La tasación de costas en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Como se ha adelantado con anterioridad, la obligación del pago de las costas causadas durante la tramitación del proceso contencioso-administrativo se introduce con la Ley de 27 de diciembre de 1956, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa²⁶, en cuyo artículo 131, se establecía lo que a continuación se transcribe:

Artículo 131.

- 1. Las Salas de lo contencioso-administrativo, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante las mismas se promovieren, impondrán las costas a la parte que sostuviere su acción, o interpusiere los recursos con mala fe o temeridad.*
- 2. La parte coadyuvante no devengará ni pagará costas más que por razón de los recursos o incidentes que ella promueva con independencia de la parte principal.*
- 3. Las costas causadas en los autos serán reguladas y tasadas según lo dispuesto en el tít. XI libro I LEC.*
- 4. Con el importe de las costas que deberán abonarse a la Administración del Estado, se constituirá un fondo especial en la Caja General de Depósitos, a disposición de las Salas de lo contencioso-administrativo, para atender a las condenas de costas que impongan a la Administración²⁷.*

²⁶ Vigente desde el 28 de junio de 1957 hasta el 14 de diciembre de 1998.

²⁷ El apartado 4 del artículo quedó derogado por la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia jurídica al Estado e Instituciones Públicas, publicada en el B.O.E.

5. Para la exacción de las costas impuestas a particulares procederá el apremio administrativo en caso de resistencia.

El legislador optó por aplicar un criterio subjetivo a la hora de determinar la imposición de las costas: el criterio de la temeridad o la mala fe.

Con la entrada en vigor de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que derogó la anterior, la tasación de las costas pasa a regularse en el artículo 139, al que se le dio la siguiente redacción:

1. En primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas, razonándolo debidamente, a la parte que sostuviere su acción o interpusiere los recursos con mala fe o temeridad.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, se impondrán las costas a la parte cuyas pretensiones hayan sido desestimadas cuando de otra manera se haría perder al recurso su finalidad.

2. En las demás instancias o grados se impondrán al recurrente si se desestima totalmente el recurso, salvo que el órgano jurisdiccional, razonándolo debidamente, aprecie la concurrencia de circunstancias que justifiquen su no imposición.

3. La imposición de las costas podrá ser a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima.

4. Para la exacción de las costas impuestas a particulares, la Administración acreedora utilizará el procedimiento de apremio, en defecto de pago voluntario.

5. En ningún caso se impondrán las costas al Ministerio Fiscal.

6. Las costas causadas en los autos serán reguladas y tasadas según lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Como se observa, pese a que la aprobación de la nueva ley supuso una importante reforma del proceso contencioso-administrativo, se mantuvo el criterio de la temeridad o mala fe para la imposición de las costas al recurrente.

Siguiendo este criterio, el litigante sería condenado a satisfacer las costas del proceso cuando hubiera adoptado un comportamiento temerario, esto es, cuando se

apartara de la interpretación ordinaria de las normas que componen el ordenamiento jurídico, como consecuencia de la formulación de pretensiones sin fundamento y, por ello, avocadas a la desestimación²⁸.

La mala fe, por su parte, se apreciaría cuando el comportamiento del recurrente fuera calificado como doloso, intencional y deliberado “en la formulación de pretensiones jurídicas, que, a sabiendas, se aparta de la exigible acomodación a la normativa jurídica de la institución de que se trate”²⁹, y ello con la intención de eludir la aplicación de la ley con pretensiones que no guardan relación con el derecho ejercitado³⁰.

²⁸ Así, por ejemplo, se pronunció el Tribunal Supremo en su Sentencia dictada con fecha 9 de julio de 1998, en la que entendió que “el recurrente se limita a reiterar los mismos defectos formales del expediente administrativo invocados en la instancia, y contestados con todo acierto por la sentencia apelada, es evidente que la conducta del actor adolece de temeridad por cuanto, con el planteamiento del recurso en esos términos, la solución del mismo no podía ser otra que la automática confirmación de la sentencia apelada por sus propios fundamentos, haciéndolos suyos el tribunal de apelación para evitar repeticiones inútiles, y con imposición de las costas procesales”. En el mismo sentido la STS de 26 de enero de 1999: “Es de clamorosa evidencia que el acto impugnado en esta vía judicial es de mero trámite, ya que se limita a acordar la incoación de un expediente sancionador y a nombrar a las personas designadas como instructor y secretario, abriéndose así la posibilidad de los ulteriores trámites hasta la resolución final, depuradora de la responsabilidad inicialmente imputada. Se trata, en consecuencia, de un acto que en modo alguno decide el procedimiento, ni pone término al expediente ni hace imposible su continuación, sino más bien todo lo contrario, pues nos encontramos ante el prototipo de acto de trámite. De ahí que concurra temeridad en la interposición de la presente impugnación con la consiguiente imposición de costas procesales, al ser tan evidente y palmaria la causa de inadmisibilidad radical del recurso”.

²⁹ CUADRADO ZULOAGA, Daniel. Temeridad o mala fe como presupuesto para la imposición de costas. *Actualidad Administrativa*. 2006. Nº 7 [Sección Estudios de Jurisprudencia, Quincena del 1 al 15 pág. 852, tomo 1] [Editorial La Ley].

³⁰ Especialmente ilustrativa sobre la diferencia entre temeridad y mala fe es la Sentencia de la Audiencia Provincial de Baleares de 21 de abril de 2004: “la mala fe no va referida exclusivamente al comportamiento del demandado en el proceso, sino que debe valorarse también en función de su conducta extraprocesal, y el requisito de mala fe, en todo caso, debe ser cuidadosamente interpretado para no provocar en el actor asistido plenamente de razón una disminución económica de su legítima pretensión al tener que abonar una parte de las costas del litigio que se vio bocado a poner en marcha ante una conducta reticente... Ahora bien, lo que resulta incuestionable, es que no cabe derivar la presencia de mala fe del simple hecho de la bondad de la pretensión deducida... En efecto, la mala fe supone algo más, supone la contumacia injustificada en no cumplir de quien, a pesar de conocer de modo pleno su deber jurídico o el derecho indiscutido de la contraparte, deja de hacerlo o prefiere ignorarlo voluntariamente hasta el extremo de obligar al titular del derecho a tener que recabar el auxilio de los tribunales, como única forma de lograr su satisfacción”. En el mismo sentido, destaca la Sentencia de la Audiencia Provincial de Almería de 22 julio de 2014: “La mala fe es un concepto claramente diferenciado de la temeridad por pertenecer esta última al ámbito de la actuación procesal y la primera al campo de las relaciones sustantivas que precisamente son las que dan lugar a la litis de tal modo que se actúa con temeridad cuando se sostiene una pretensión o una oposición en juicio sin mínima base, argumento o expectativa razonable, en tanto que ha de apreciarse mala fe cuando el demandado ha venido eludiendo de modo claro, mantenido y consciente el cumplimiento de las obligaciones o cuando el demandante ha venido

En cualquier caso, como ya señaló el Tribunal Supremo “La dicción del precepto de la Ley Jurisdiccional regulador de las costas procesales alude a la temeridad o mala fe, como criterio para su imposición, en la actuación de las partes dentro del proceso. Pero esa interpretación literal no es más que un mero punto de partida, pues (...) la imposición de éstas no depende en todo caso de la actuación de las partes en el mismo proceso, sino que es posible que tenga su fundamento en actuaciones previas de alguna de ellas en las que, concurriendo las notas de temeridad o mala fe, hayan provocado la necesidad de acudir a él” (STS de 23 de abril de 1994).

En la práctica, sin embargo, la aplicación del criterio subjetivo representaba, en la mayoría de los casos, una absolución. Rara vez se condenaba en costas a las partes intervinientes en el proceso, dada la exigencia de motivación de los pronunciamientos en materia de costas a la que venían sometidos los órganos jurisdiccionales del orden contencioso-administrativo³¹ y la dificultad inherente de su apreciación³².

buscando materialmente sin razón alguna el cumplimiento de un débito de contrario, posturas que terminan llevando a la iniciación de un pleito con las consiguientes molestias, gastos y costas cuya asunción por la parte perjudicada es lógica en estos supuestos y, concretamente, los supuestos de mala fe por parte del obligado quedan de ordinario patentes a través de los previos requerimientos infructuosos que se le hayan podido dirigir o mediante otros datos que evidencien su posición remisa y obstaculizadora al normal cumplimiento”.

³¹ Señala, en este sentido, la Sala Tercera del Tribunal Supremo en su Sentencia de 22 de abril de 2002 que: “La falta de motivación de la sentencia puede suponer, no sólo quebrantamiento de las formas esenciales del juicio, sino también una vulneración sustantiva de la norma cuando se aplica un precepto legal de naturaleza procesal que exige una justificación o ponderación de las circunstancias que constituyen su presupuesto, como ocurre en materia de imposición de costas. Lo anterior, unido al carácter extraordinario que la condena en costas comporta, exige que la resolución condenatoria pondere las circunstancias del proceso, así como que contenga la suficiente motivación específica acerca de las razones que llevan al órgano juzgador a estimar que se producen las circunstancias de la temeridad o mala fe en la conducta de la parte vencida, salvo que dichas circunstancias pudieran apreciarse de manera manifiesta o pudieran deducirse directamente de la propia motivación de la sentencia en relación con la desestimación del recurso. Si así no ocurre, no bastará con la remisión al contenido del precepto regulador de las costas, pues de esa manera se impide conocer los criterios empleados en virtud de los cuales se ha apreciado la existencia de mala fe o temeridad como base para la condena”.

³² En efecto, la apreciación de la temeridad o mala fe entraña un juicio a emitir por el órgano sentenciador que puede ser afirmativo o negativo, y que depende de la incidencia de una serie de circunstancias libremente valoradas por aquél, como son las motivaciones de las partes, los hechos concurrentes y, especialmente, la solidez de la fundamentación jurídica de los actos recurridos o su endeblez, así como los efectos en los derechos e intereses de los actores (STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 4 febrero de 1993).

Esta situación no era la más deseable. Al exigirse la motivación expresa a la hora de imponer la condena en costas, aquella parte que sostenía posiciones procesales en las que era evidente la concurrencia de mala fe o temeridad, quedaba liberada del pago.

3.3.1. Ley de Medidas de Agilización Procesal: del criterio subjetivo al objetivo.

Con la entrada en vigor de la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de Medidas de Agilización Procesal, se modifica la regulación en materia de costas en el orden contencioso-administrativo para aplicar el criterio del vencimiento³³.

Entre las razones que justificarían la reforma de las costas judiciales en este concreto orden jurisdiccional, la exposición de motivos de la citada Ley, alude a la subida exponencial de la litigiosidad, así como a la necesidad de introducir profundas

³³ La modificación operada fue muy cuestionada incluso con anterioridad a su entrada en vigor. Ya en sede parlamentaria, el Proyecto de Ley fue objeto de numerosas enmiendas, posteriormente rechazadas, entre las que se propuso la moderación del nuevo sistema de imposición de costas promovido por el Gobierno del Sr. Rodríguez Zapatero. Entre todas ellas, destacaron las enmiendas elaboradas por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso y en el Senado (Enmiendas núm. 133 y 69, respectivamente). Consideraban que el criterio adoptado suponía la “aplicación homogénea y extrapolable de la Ley de Enjuiciamiento Civil a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”. A criterio del Grupo Parlamentario Popular, debía distinguirse entre “el administrado y la Administración, de tal forma que dicho cambio no suponga un obstáculo que dificulte el acceso de los ciudadanos a los tribunales”. Interesaban, por ello, la modificación del artículo 139 del Proyecto, en el sentido de establecer una diferencia en el criterio a adoptar en función de quien fuera el condenado. Así, de la propuesta efectuada, resultaba la aplicación de un criterio objetivo, a aplicar a la Administración, y un criterio subjetivo, de aplicación para el administrado. Se propuso el siguiente texto:

"1. En primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, decidirá sobre las costas del proceso conforme a las reglas siguientes:

a) Si la Administración viere rechazadas todas sus pretensiones, se le impondrán las costas causadas, salvo que el tribunal aprecie y así lo razone debidamente, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho.

b) Si el administrado viere rechazadas todas sus pretensiones, sólo se le impondrán las costas causadas si el tribunal considerare, razonándolo debidamente, que actuó con temeridad o mala fe.

c) En los supuestos de estimación o desestimación parcial de las pretensiones, cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad, salvo que el órgano jurisdiccional, razonándolo debidamente, las imponga a una de ellas por haber sostenido su acción o interpuesto el recurso con mala fe o temeridad."

Por su parte, las enmiendas elaboradas por el Grupo de Esquerra Republicana en el Congreso (Enmienda núm. 63), entre otras, consideraban que la aplicación de un criterio objetivo en materia de imposición de costas no era el más deseable, pues supondría disuadir a los ciudadanos del planteamiento de recursos en el orden contencioso-administrativo y, infringiendo, a su juicio, el derecho de acceso a la justicia.

reformas para asegurar la sostenibilidad del sistema y garantizar que los ciudadanos puedan disponer de un servicio público de calidad.

Bajo el prisma de la previsión constitucional que impone la obligación de todos los ciudadanos de contribuir al sostenimiento de los servicios públicos -entre ellos el sistema judicial-, el establecimiento de este novedoso criterio perseguiría, así, un claro objetivo: implantar en la ciudadanía una filosofía responsable a la hora de defender sus derechos e intereses por la vía judicial, intentando soslayar los efectos de una elevada litigiosidad. Y es que el aumento de los litigios implicaría la dotación de más recursos y más personal a los Juzgados y Tribunales españoles, lo que, a su vez, exigiría elevar la ya ajustada dotación presupuestaria que era destinada a tal fin.

Hechas estas reflexiones, cabe analizar, con mayor precisión, el contenido del artículo 139 de la vigente Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, para la posterior reflexión sobre la reforma operada por la citada Ley de Medidas de Agilización Procesal.

3.3.2. Régimen de costas procesales en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

El artículo 139 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa³⁴ pasaría a regular esta institución procesal según las siguientes reglas:

Artículo 139.

1. En primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho.

En los supuestos de estimación o desestimación parcial de las pretensiones, cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad, salvo que el órgano jurisdiccional, razonándolo debidamente, las imponga a una de ellas por haber sostenido su acción o interpuesto el recurso con mala fe o temeridad.

³⁴ En su redacción dada por Ley Orgánica 7/2015, que modifica la Ley Orgánica del Poder Judicial (Disposición Final 3º, Apartado 5º), que entró en vigor el pasado mes de junio.

- 2. En los recursos se impondrán las costas al recurrente si se desestima totalmente el recurso, salvo que el órgano jurisdiccional, razonándolo debidamente, aprecie la concurrencia de circunstancias que justifiquen su no imposición.*
- 3. En el recurso de casación se impondrán las costas de conformidad con lo previsto en el artículo 93.4.*
- 4. La imposición de las costas podrá ser a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima.*
- 5. Para la exacción de las costas impuestas a particulares, la Administración acreedora utilizará el procedimiento de apremio, en defecto de pago voluntario.*
- 6. En ningún caso se impondrán las costas al Ministerio Fiscal.*
- 7. Las costas causadas en los autos serán reguladas y tasadas según lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Civil.*

La exigua concreción del legislador respecto del mecanismo de tasación de las costas en este concreto orden jurisdiccional, precisa un análisis de las notas características del régimen regulador de la institución estudiada.

3.3.2.1. La particular dualidad de la naturaleza de las costas procesales en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Como consecuencia de la implantación del criterio del vencimiento, las costas en el orden jurisdiccional contencioso administrativo pasarían a tener una doble vertiente, pudiendo considerarse ingreso público o gasto presupuestario, en función de la estrategia procesal seguida por la Administración durante la tramitación del proceso y la estimación o desestimación de sus pretensiones.

Así, en los supuestos en los que la Administración fuera beneficiaria de la eventual condena en costas impuesta por el Juez o Tribunal en la Sentencia, los importes a satisfacer se clasificarían como fondos a ingresar a la Hacienda Pública. Por el contrario, cuando la Administración fuera condenada al pago de las costas derivadas del proceso, los importes a satisfacer serían catalogados como un gasto o desembolso, a satisfacer por el erario público a favor del administrado.

3.3.2.2. *El criterio objetivo del vencimiento. Excepciones a la regla.*

Como se ha indicado, a partir de la entrada en vigor de la reforma operada por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de Medidas de Agilización Procesal, la imposición de las costas en primera instancia se regiría por el criterio de vencimiento, de forma que, si se desestimaran íntegramente, las pretensiones de una de las partes -recurrente o Administración demandada-, ésta vendrá obligada a soportar las costas del proceso, de conformidad con el artículo 139.2 de la LJCA.

Existen, no obstante, varias excepciones a la regla general:

- a) El criterio subjetivo del Juez o Tribunal que conoce del asunto: el artículo 139 permite eximir, del pago de las costas, a las partes que intervienen en el proceso aún cuando éstas vieran desestimadas la totalidad de sus pretensiones, siempre que el órgano judicial *“razonándolo debidamente, aprecie la concurrencia de otras circunstancias que justifiquen su no imposición”*³⁵.

El razonamiento debido a que se refiere el artículo no es otro que la exigencia de motivación de la decisión de imponer, o no, las costas en los casos en los que el órgano judicial que conoce del asunto no aplique la regla general del vencimiento objetivo, por entender que concurren serias dudas de hecho o de derecho que justifican su no imposición³⁶. En este sentido, como ha declarado el Tribunal Supremo “en los supuestos en los que la imposición, o no, de las costas procesales sea el resultado de una valoración del órgano judicial sobre las circunstancias particulares del caso o sobre la conducta procesal de las partes – temeridad o mala fe- el deber de motivar esa decisión es una exigencia derivada de los arts. 24.1 y 120.3 CE.” Pero matiza este Tribunal, a continuación, que “ello no obsta para que aún en estos casos la motivación implícita pueda ser

³⁵ Con la dicción del precepto el legislador quiso equiparar estas situaciones al proceso civil, en el que también rige el criterio del vencimiento, a excepción de los supuestos en los que el juzgador entienda que la no obligación del pago de las costas por la parte perdedora aparece justificada por la existencia de “serias dudas de hecho o de derecho” en el planteamiento de la litis (artículo 394.1 de la LEC).

³⁶ ALAYA MUÑOZ, Jose M^a y otros. *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*. Editorial Aranzadi. 5ª edición. 2012.

admitida cuando la razón del pronunciamiento sobre las costas del proceso pueda inferirse del conjunto y sentido de las argumentaciones utilizadas por el Tribunal para resolver las pretensiones de las partes, ya que la Sentencia es un acto procesal orgánico y unitario que no puede contemplarse con visión fragmentaria (SSTC 131/1986, de 29 de octubre y 230/1988, de 1 de diciembre). En aquellos otros supuestos en los que, por el contrario, el legislador acoge la regla *victus victori* o del vencimiento objetivo, sin prever excepciones, no existe un margen de apreciación para que el órgano judicial decida por sí sobre la imposición de las costas, sino que, por imperativo legal, la única decisión que puede adoptar es la que la norma contempla. En estos casos no existe un deber de motivación sobre la imposición de las costas procesales que vaya más allá de la motivación necesaria para estimar o desestimar las pretensiones que constituyan el objeto del concreto proceso, de cuyo resultado es consecuencia inescindible la decisión sobre las costas causadas³⁷.

Además de ello, también con carácter excepcional, el Juez o Tribunal podrá condenar en costas a una de las partes aunque sus pretensiones hubieran sido estimadas o desestimadas parcialmente. En estos casos, según el tenor literal del precepto, el órgano judicial estará facultado para establecer la obligación de pago de las costas *“por haber sostenido su acción o interpuesto el recurso con mala fe o temeridad”*.

Sin embargo, como se verá a continuación, la facultad discrecional del Juez resulta problemática en estos supuestos, no sólo desde el punto de vista de la motivación, sino también porque, de aplicarse, la decisión del órgano judicial no estaría fundada en criterios o reglas objetivas.

³⁷ Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de diciembre de 2011. En el mismo sentido, la Sentencia dictada por nuestro Alto Tribunal de 29 de septiembre de 2014, declaró: “Obviamente, la no aplicación del criterio objetivo del vencimiento o en caso de que se considerara que el caso ofrecía serias dudas de hecho o de derecho obliga al Juez o Tribunal a razonar la expresada circunstancia”. También a favor de la motivación, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de enero de 2009.

- b) Supuestos de terminación anormal del proceso: Fuera de los supuestos de estimación o desestimación total de las pretensiones, hay que distinguir los supuestos en los que el proceso termina de forma anormal, sin que exista sentencia. En estos casos, las reglas en cuanto a las costas del proceso son variadas en función de la forma en que se ponga fin a la contienda. De este modo, si la Administración demandada se allana a las pretensiones de la parte que plantea el recurso contencioso administrativo, debe aplicarse el criterio del vencimiento. Aunque respecto de dicha cuestión la ley omita un pronunciamiento expreso en materia de costas, el allanamiento supondría la estimación de las pretensiones del recurrente y el reconocimiento por parte de la Administración de la irregularidad cometida en vía administrativa. Por su parte, si el procedimiento termina por satisfacción extraprocesal de las partes, por regla general, el Juez o Tribunal acordará el archivo del asunto sin hacer pronunciamiento expreso sobre la condena en costas³⁸.

3.3.2.3. Remisión a la LEC y reglas específicas de cuantificación. La figura del Abogado del Estado.

A diferencia de lo que ocurre en el orden jurisdiccional civil, la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa faculta al Juez o Tribunal para atenuar el importe a abonar por el vencido en concepto de costas procesales, de forma que se podrá imponer el pago del total de las costas, una parte de éstas o una cantidad máxima. Ahora bien, la facultad moderadora no podrá significar, en ningún supuesto, el uso arbitrario de la misma, pues ello está vetado por el artículo 9.3 de la Constitución Española.

En cualquier caso, se limiten o atenúen las costas por el órgano judicial, para el cálculo de los importes que se repercutirán a la parte vencida en tal concepto se deberán

³⁸ LATORRE BELTRÁN, Javier. *Cuestiones prácticas del proceso contencioso-administrativo*. 486 preguntas y respuestas. Editorial Sepín. Madrid, 2016. Pag. 486 y ss.

aplicar las reglas previstas en el Ley de Enjuiciamiento Civil, según preceptúa el apartado séptimo del artículo 139 de la LJCA.

Esta remisión, como ha señalado el Tribunal Supremo³⁹ se refiere únicamente al procedimiento a seguir, toda vez que, la cuantificación de las mismas en el proceso contencioso-administrativo se rige por su propia regulación taxativa, contenida en la Ley de la Jurisdicción⁴⁰.

No obstante, la ausencia de criterios orientativos para la determinación de los importes a los que ascenderán las costas derivadas del proceso judicial es una de las cuestiones más polémicas, especialmente, en los casos en los que el beneficiario de la condena resulta ser la propia Administración, siendo el recurrente el obligado a su pago.

A priori parece razonable que, como ocurre en el ámbito civil, en materia de tasación de costas, los profesionales que intervienen elaboren sus minutas con referencia a los preceptos legales y colegiales vigentes. Así, en el caso de los Procuradores, sus derechos vendrán determinados por Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el arancel de derechos de los procuradores de los tribunales. Por su parte, los honorarios de los abogados se ajustarán a lo establecido en los criterios orientadores fijados por el Colegio de Abogados del partido judicial al que corresponda el Juzgado o Tribunal que conoce del asunto.

Pero, ¿qué criterios deberían seguirse cuando hubiera de determinarse el importe que, en concepto de costas, corresponda a la Administración Pública actuante cuando su representación y defensa en juicio se ejercitara por funcionarios del Estado y no por profesionales liberales?

³⁹ Tal y como se expresa en el Auto dictado por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, de fecha 30 de octubre de 2014.

⁴⁰ Respecto del procedimiento a seguir para la tasación de las costas, nos remitimos, para evitar reiteraciones innecesarias, al apartado segundo del presente trabajo, en el que se ha desarrollado la regulación contenida al efecto en la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Para la respuesta a dicha cuestión, debemos remitirnos a lo dispuesto en la Ley 52/1997, de Asistencia Jurídica del Estado e Instituciones Públicas⁴¹, cuyo artículo 13, establece lo siguiente:

- 1. La tasación de las costas en que fuere condenada la parte que actúe en el proceso en contra del Estado, sus organismos públicos, los órganos constitucionales o personas defendidas por el Abogado del Estado, se regirá, en cuanto a sus conceptos e importe, por las normas generales, con inclusión, en su caso, de los correspondientes a las funciones de procuraduría. Firme la tasación, su importe se ingresará en la forma legalmente prevista, dándosele el destino establecido presupuestariamente. Para la exacción de las costas impuestas a particulares se utilizará el procedimiento administrativo de apremio, en defecto de pago voluntario.*
- 2. Las costas en que fuere condenada la parte que actúe en el proceso contra el Estado, Organismos públicos y órganos constitucionales se aplicarán al presupuesto de ingresos del Estado, salvo en los supuestos de los artículos 1.3 y 1.4 de esta Ley, que se regirán por lo establecido en el correspondiente convenio.*
- 3. Las costas a cuyo pago fuese condenado el Estado, sus Organismos públicos o los órganos constitucionales serán abonadas con cargo a los respectivos presupuestos, de acuerdo con lo establecido reglamentariamente.*

El precepto citado se remite a las “normas generales” para la cuantificación de las costas del proceso. Estas normas generales a las que hace referencia la ley, serán los criterios orientativos fijados por los colegios de abogados –cuando los Abogados del Estado ejerzan funciones de defensa en el pleito- y las reglas arancelarias establecidas para los procuradores –cuando intervengan en representación de la Administración-.

Sea como fuere, independientemente del obligado al abono de las costas del proceso y de la parte beneficiada de las mismas, la fijación de los honorarios de la defensa que se incluirán en la tasación efectuada por el órgano jurisdiccional, no vendrá

⁴¹ Esta Ley encomienda, al Servicio Jurídico del Estado, una doble función: la representación y la defensa del Estado, de sus Organismos Autónomos y de los Organismos Constitucionales, en el proceso judicial. También se atribuye a los Abogados del Estado, entre otras, la representación y defensa en juicio de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, cuando no tuvieran un régimen especial propio y hubieran suscrito el correspondiente convenio de colaboración.

determinada, de forma absoluta, por la aplicación taxativa del criterio orientador correspondiente.

Tal y como ha declarado nuestro Alto Tribunal⁴², los criterios orientadores aprobados por los distintos colegios de abogados son reglas orientativas, pero en ningún caso vincularán al Juez o Tribunal en la determinación de los importes a los que deban ascender los honorarios de los letrados intervinientes. Dichos criterios servirán, por lo tanto, como base, debiendo ponderarse, en todo caso, en atención al trabajo efectivo realizado por el abogado, el tiempo empleado en el desarrollo y exposición de sus argumentos jurídicos, la complejidad del asunto, o la cuantía económica del pleito entablado, entre otras muchas circunstancias⁴³.

La importancia cuantitativa que, en muchos supuestos, se proclama de los procedimientos de los que conoce la jurisdicción contencioso-administrativa, hace que la moderación de los honorarios de los abogados revista especial importancia. Por ello, la cuantía del asunto enjuiciado no será un elemento decisivo para la determinación de los importes que, en concepto de honorarios, se incluirán en la tasación.

No ocurrirá lo mismo respecto de los derechos del Procurador interviniente –o del Abogado del Estado cuando ejerza, también, funciones de representación-, pues la determinación de los mismos a efectos de tasación de las costas, se regulará por las reglas arancelarias previstas, con carácter general, en el Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el arancel de derechos de los procuradores de los tribunales.

No obstante, la modulación permitida en los supuestos de determinación de los honorarios que correspondan a los letrados, no será aplicable respecto de los derechos de los profesionales que ejerzan la representación de las partes en el proceso. Por ello,

⁴² Auto del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 2007. En el mismo sentido, el Tribunal Supremo, mediante Auto de fecha 19 de julio de 2011, señaló que debía prescindirse de *“liquidaciones manifiestamente desproporcionadas aún cuando resulten de la aplicación literal de los mencionados criterios”*.

⁴³ Así se pronuncia el Tribunal Supremo en su Auto de 20 de noviembre de 2012: *“los factores relevantes son, además de la significación económica de las pretensiones deducidas en casación, la complejidad del litigio, su trascendencia, la entidad de los intereses que en él se diriman y el trabajo profesional puesto de manifiesto en los escritos presentados por el acreedor a la condena en costas”*.

para la concreción de la minuta del procurador interviniente se atenderá, única y exclusivamente, a la cuantía del proceso, a la que se aplicarán las reglas arancelarias de forma automática y sin posibilidad de moderación. De esta forma, “la cuantía del procedimiento fijada en la demanda o, en los casos de impugnación del demandado, por el Juez, determina de modo directo el importe a percibir por el Procurador en concepto de tramitación tanto a efectos de tasación de costas como a los de la retribución directa por el cliente, puesto que los derechos de Procurador al estar regulados por arancel vienen fijados taxativamente por dicha norma, que adopta como criterio de determinación para la retribución de los servicios prestados por el Procurador la equivalencia entre la cuantía del procedimiento y el importe de los derechos, según la tabla general contenida en el artículo 1 al que se remite el resto del articulado que regula los distintos tipos de procedimiento⁴⁴”.

En este punto, y por lo que respecta a los derechos de los procuradores intervinientes en el proceso, resulta preciso matizar que, en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, existe una corriente jurisprudencial que se pronuncia sobre la improcedencia de incluir, en la correspondiente tasación de costas, los derechos devengados por los procuradores –profesionales liberales- que representen a la Administración, cuando su intervención sea consecuencia de la decisión voluntaria del ente público, esto es, cuando la parte recurrida opta por bifurcar las funciones de representación y defensa.

Así se pronuncia nuestro alto Tribunal, en el Auto de fecha 19 de junio de 2012: “en todo caso, las Comunidades Autónomas para comparecer en juicio no necesitan de Procurador puesto que sus Letrados, como sucede en el caso del Abogado del Estado, asumen la representación y defensa de la Comunidad, y otro tanto sucede con las Corporaciones Locales, ya que aún en el supuesto de que no utilicen sus servicios jurídicos y designen Abogado colegiado, el mismo, según expresa la Ley, asume su representación y defensa. En estas circunstancias es claro que en este asunto la presencia en el recurso de ambos Procuradores, representando a la Comunidad

⁴⁴ FREIRE DIÉGUEZ, María Luisa. Cuestiones prácticas sobre tasación de costas. En: *La tasación de costas en el orden jurisdiccional civil*. Madrid: Editorial Tecnos. 2003.

Autónoma y a la Corporación Local, es fruto de una decisión que solo es imputable a las Administraciones que así lo acordaron, de modo que el abono de los derechos devengados por los Procuradores no deberá recaer sobre quien interpuso el recurso.”

En base a dicha doctrina jurisprudencial se deliberó sobre la posibilidad de excluir, de la tasación, los derechos que correspondieran al Abogado del Estado por ejercer funciones de representación, toda vez que el mismo habría intervenido necesariamente en el proceso en calidad de defensor, pudiendo, simultáneamente, comparecer en representación de la Administración Pública demandada.

Esta hipótesis sería rechazable en base al Auto del Tribunal Supremo de 24 de junio de 2010. Para el Tribunal “el Abogado del Estado asume ‘ministerio legis’ de modo indisociable –art. 447.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial- la representación y defensa de la Administración, por lo que el art. 10.4º de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881 y el art. 31.2º de la vigente Ley 1/2000, son por completo ajenos a la actuación procesal de aquél. También asimismo debe tenerse en cuenta que la personación del recurrido en la casación es un presupuesto imprescindible para que pueda ser parte y pueda ejercitar su derecho y oponerse, en su caso, al escrito de interposición. Doctrina de esta Sala recogida, entre otras, en sentencias de 30 de mayo de 2001 y 19 de noviembre de 2002, precisando la Sentencia de 7 de octubre de 2002 que es irrevocable la calidad de representante procesal que el Abogado del Estado asume y la de defensor de la Administración, por lo que es indiscutible que también por el concepto de que ahora se trata tiene la Abogacía del Estado derecho a cobrar por la intervención que minuta⁴⁵”.

⁴⁵ En el mismo sentido las Sentencias del Tribunal Supremo de 9 de mayo y 10 de junio de 1998 y 25 de febrero y 13 de julio de 1999. También a favor de la inclusión, se pronuncia el TSJ de Aragón, en su Sentencia de 5 de diciembre de 2008: “la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre que modifica el art. 447.1 y 2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial establece que ‘la representación en defensa de las Comunidades Autónomas y las de los entes locales corresponderán a los letrados que sirvan en los servicios jurídicos de dichas Administraciones públicas, salvo que designen abogado colegiado que les represente y defienda. Los Abogados del Estado podrán representar y defender a las Comunidades Autónomas y a los entes locales en los términos contenidos en la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas y su normativa de desarrollo’. Por su parte el art. 13.1 de esta última Ley, que conforme señala la Disposición adicional cuarta es de aplicación a las Comunidades Autónomas, al dictarse ‘al amparo de la competencia reservada al Estado en el art. 149.1.6ª de la Constitución, en materia de legislación procesal’, dispone en su redacción dada por el art. 50 de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, que ‘la

Ello choca, sin embargo, con la dicción del propio artículo 139, en relación con la inclusión de los gastos procesales que serán repercutibles a la parte contraria en concepto de costas. En efecto, en los casos en que el pleito se tramite ante un órgano unipersonal, la ley no requiere que el ciudadano recurrente este representado necesariamente por procurador, pudiendo ejercer dicha función el propio abogado que asume la defensa del litigante. Pues bien, pese a que la intervención de éste no es preceptiva en esos supuestos, no hay razón por la que no se permita, al recurrente, comparecer mediante procurador y, por ello, no debería limitarse la inclusión de los derechos de dicho profesional en la tasación de costas correspondiente, pues esta inclusión se consentiría, a la luz de la jurisprudencia citada, respecto de los derechos del Procurador designado por la entidad pública demandada.

3.3.2.4. Apremio en caso de impago: la exacción de las costas por la Administración demandada cuando resulta acreedora de la condena.

En relación con el abono de las costas del proceso, el apartado quinto del artículo 139 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, establece que *“para la exacción de las costas impuestas a particulares, la Administración acreedora utilizará el procedimiento de apremio, en defecto de pago voluntario”*.

tasación de costas en que fuere condenada la parte que actúe en el proceso en contra del Estado, sus organismos públicos, los órganos constitucionales o personas defendidas por el Abogado del Estado se regirá, en cuanto a sus conceptos e importe, por las normas generales, con inclusión, en su caso, de los correspondientes a las funciones de procuraduría’. En consecuencia, de dichos preceptos se desprende que la inclusión efectuada tanto por la Abogacía del Estado como por el Letrado de la Comunidad Autónoma en este caso de los derechos correspondientes a procuraduría en sus correspondientes minutas aprobadas mediante la tasación de costas que es objeto de impugnación, es procedente y derivada de la doble función que indudablemente asumen defendiendo y representando al Estado y a la Comunidad autónoma, respectivamente. Por otro lado su procedencia ha sido reconocida ya por esta Sala, entre otras, en sentencia de esta Sección Segunda 500/2005, de 11 de julio y en sentencia de la Sección Primera, de 16 de junio de 2005; en el presente caso tanto el Abogado del Estado como el Letrado de la Comunidad Autónoma han llevado a cabo en la sede de este Tribunal, además de las funciones de defensa, las mismas actuaciones que son propias de la procuraduría, no dándose el supuesto contemplado en la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de febrero de 2002 , seguida en su Auto de 18 de julio de 2005 , en que las funciones en cuestión, según se indica en tales resoluciones, no habían tenido por sí solas relevancia o entidad propia, separada y diferenciada de las de defensa, razón por la cual excluía el cobro de los correspondientes honorarios”.

Esta previsión no supone ninguna novedad, pues la posibilidad de ejecutar la condena en costas por la vía de apremio ya se contenía en la derogada Ley de 27 de diciembre de 1956, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa⁴⁶. Según ha declarado el Tribunal Supremo en su Auto de 11 de marzo de 2010, “corresponde a la Administración la ejecución de los pronunciamientos de condena en costas impuestas a los particulares, cuando sea acreedora de las mismas”⁴⁷.

El procedimiento de apremio al que se refiere la vigente Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa es distinto al previsto en la propia Ley de Enjuiciamiento Civil. No es, por tanto, un procedimiento judicial, sino administrativo. De esta forma, si la Administración ostenta la condición de parte acreedora de las costas de un proceso entablado en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, su exacción se efectuará por la propia Administración, sin resultar necesaria la intervención judicial.

Como señala BARRACHINA ANDRÉS⁴⁸, este procedimiento “sólo puede iniciarse en defecto de pago voluntario”.

Indica, en este sentido, el artículo 44 del Real Decreto 997/2003, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado que los Abogados del Estado deberán pedir, sin dilación, la tasación de las costas, entre las que incluirán sus honorarios y aquellos gastos que tengan origen en el proceso, siempre que dichos importes no se hubieren determinado por el órgano judicial y cuando los mismos no se hubieren satisfecho con anterioridad.

Firme la tasación, deberá requerirse al obligado al pago, por plazo de un mes, transcurrido el cual, se iniciará la vía de apremio. La Agencia Estatal de la Administración Tributaria será el órgano encargado de su exacción⁴⁹.

⁴⁶ Así, el apartado 5 del artículo 131, recogía: “Para la exacción de las costas impuestas a particulares procederá el apremio administrativo en caso de resistencia”.

⁴⁷ En el mismo sentido, el Auto del Tribunal Supremo de 19 de julio de 2010.

⁴⁸ BARRACHINA ANDRÉS, Ana María. El cobro de las costas procesales en el orden contencioso administrativo. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*. Nº 14. Editorial La Ley. Año 2014.

⁴⁹ Establece en este sentido el artículo 44 del Real Decreto 997/2003, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado:

Estas previsiones no se aplicarán en aquellos supuestos en los que la parte recurrente y la recurrida en el procedimiento tengan la condición de entidad pública. En estos supuestos, cuando las costas se impongan a una de ellas, no podrá acudir al procedimiento administrativo de apremio, debiendo instarse su exacción por la vía judicial a que se refiere la Ley de Enjuiciamiento Civil.

1. Los Abogados del Estado pedirán en todo caso y sin la menor dilación la tasación de costas en los procesos seguidos ante cualesquiera jurisdicciones u órdenes jurisdiccionales en los que el litigante contrario fuera condenado al pago de aquéllas, salvo que con anterioridad éste hubiera satisfecho su importe.

2. De existir condena en costas que afecte a varias instancias procesales u órganos jurisdiccionales, cada Abogado del Estado elaborará la propuesta de la minuta de honorarios que le corresponda, a menos que en la resolución judicial se haga expresa indicación de la imputación de las costas respecto a una u otra instancia u órgano jurisdiccional.

3. Los Abogados del Estado elaborarán las propuestas de tasación de costas de acuerdo con los criterios y según el modelo que establezca la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado.

4. Firme la tasación de costas, los Abogados del Estado instarán que los obligados a su pago las satisfagan mediante el ingreso de su importe. En caso de que no fueran satisfechas voluntariamente en el plazo de un mes a contar desde el requerimiento de pago efectuado al efecto, el Servicio Jurídico del Estado acreditará esta circunstancia y remitirá justificación de ésta junto con testimonio del auto aprobatorio de la tasación de costas, con expresión de su firmeza, a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, para su exacción en vía de apremio administrativo.

5. En los procesos seguidos ante juzgados y tribunales extranjeros, la Abogacía del Estado del Ministerio de Asuntos Exteriores cuidará de que tanto las tasas o derechos judiciales que se devenguen por los pleitos en el extranjero, como los honorarios de los profesionales que en ellos intervengan por cuenta del Estado, organismos o entidades señalados en el artículo 31 de este reglamento, se ajusten a las normas vigentes en el país respectivo y a las costumbres comúnmente admitidas, y vigilará que no se incluyan en ningún caso conceptos no devengados.

La Abogacía del Estado del Ministerio de Asuntos Exteriores emitirá informe acerca de las costas procesales y los honorarios de los abogados y procuradores que serán objeto de transcripción en el registro mencionado en el artículo 31. Tales honorarios, así como los demás gastos que origine en el extranjero la defensa del Estado, organismos y demás entidades, se satisfarán por el ministerio o entidad a que afecte la cuestión litigiosa, con cargo a sus presupuestos.

En los mismos términos se pronuncia el artículo 13.1 de la Ley 52/1997, de Asistencia jurídica del Estado e Instituciones Públicas. Ambos se remiten al Reglamento General de Recaudación para la exacción forzosa de las costas.

4. LA REFORMA A DEBATE

El radical cambio de criterio en materia de imposición de costas como consecuencia de la aplicación del vencimiento objetivo tras la reforma operada por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de Medidas de Agilización Procesal, fue recibido con gran repercusión tras su aprobación.

A lo largo de este capítulo, se efectuará, desde el punto de vista crítico, un estudio del impacto que ha tenido la aplicación del criterio objetivo del vencimiento en la práctica judicial contencioso-administrativa, para determinar si se han conseguido los objetivos pretendidos con la reforma.

4.1. Problemática de la tasación de las costas.

El criterio objetivo del vencimiento se venía aplicando de forma generalizada por el Tribunal Supremo en la resolución de los recursos de casación planteados ante la Sala Tercera⁵⁰, obligando a la parte vencida al abono de las costas devengadas por la sustanciación del recurso de casación. Su aplicación resultaba relativamente sencilla pues, en la mayoría de los supuestos, se optaba por la determinación de una cantidad fija que, en tal concepto, contentara a ambas partes.

El uso de la facultad moderadora del Tribunal disipaba, así, las posibles controversias entre las partes. La que resultaba condenada se aseguraba el pago de una cantidad muy inferior a la recomendada por los criterios orientadores de los colegios de abogados. La parte beneficiada obtenía, por el contrario, una condena que resarciera gran parte los gastos satisfechos durante la tramitación del procedimiento judicial (honorarios de abogados, derechos de procuradores, depósitos, tasas judiciales, etc.).

⁵⁰ Tal y como prevenía el derogado artículo 139 introducido con la entrada en vigor de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Con la generalización en la aplicación del criterio del vencimiento también en la instancia germinaron numerosos problemas prácticos de los que la ley no se ocupó y, de hacerlo, se remitió, con poco acierto, a la legislación procesal civil para su aclaración. Ello provocó grandes disfunciones, tanto procesales como materiales, en el trámite de tasación de las costas de los procedimientos seguidos en el orden contencioso-administrativo.

Se podrían enumerar cuantiosos ejemplos pero, quizás, los más relevantes guarden relación con la posibilidad de que la Administración Pública fuera beneficiaria de las costas procesales, los criterios de cuantificación de las mismas y la facultad moderadora del órgano judicial en la determinación de su importe. Todos ellos se analizan, con mayor detalle, a continuación:

- a) Respecto de la legitimación de la Administración para incluir, en la tasación de costas, la retribución del Abogado del Estado cuando las funciones de representación y defensa sean ejercidas por funcionarios públicos adscritos al Servicio Jurídico del Estado.*

Pese a la dicción literal del artículo 13 de la Ley de Asistencia Jurídica del Estado e Instituciones Públicas anteriormente transcrito, podría considerarse que, dada la finalidad de las costas procesales en el proceso (el resarcimiento de los importes y gastos satisfechos a la parte que se ha visto obligada innecesariamente a acudir al mismo), no sería procedente la inclusión, en la tasación, de la remuneración de los Abogados del Estado, pues éstos, a diferencia de los abogados particulares, no están vinculados con la entidad demandada por una relación contractual, sino funcional⁵¹.

⁵¹ A sensu contrario, el Abogado del Estado, Alfonso Bresmez Martínez de Villarreal, apela al principio de igualdad para defender el sometimiento a los criterios colegiales para la determinación de los honorarios de los Abogados del Estado. A su criterio “el más mínimo respeto del principio de igualdad de trato a las partes en el litigio exige la aplicación de baremos similares para cuantificar los gastos que tal proceso supone para aquéllas e impide de forma correlativa un trato desigual”. “Tasación de costas en el recurso contencioso-administrativo y honorarios del Abogado del Estado: una réplica a una tesis insostenible. Revista Actualidad Administrativa. Núm. 3. 2005.

Como establece su normativa orgánica, los Abogados del Estado son funcionarios dependientes de la Dirección del Servicio Jurídico del Estado, incardinada, a su vez, en el Ministerio de Justicia. Dada la condición de empleados públicos, el desempeño de su cargo deberá acogerse a la normativa administrativa en la materia y su retribución lo será con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, es decir, será abonada por los propios contribuyentes que pagan sus impuestos (y que accionarán después contra los actos dictados por la Administración que consideren no ajustados a Derecho). Dicha retribución será, además, fija e indiferente del número de asuntos en los que intervenga y del resultado positivo o negativo de los pleitos.

Estas consideraciones pondrían en duda el derecho del erario público al reintegro de unos importes en concepto de costas que no le fueron causadas y que no se devengaron durante la sustanciación del proceso. Y es que los Abogados del Estado no son profesionales contratados, al efecto, por la Administración, para la defensa de sus derechos e intereses en un concreto procedimiento judicial y, por tal motivo, el Estado no tendrá que soportar un coste adicional para el ejercicio de su cometido⁵². A mayor abundamiento, podría sostenerse que, aun en el supuesto de que se produjera una drástica reducción de los asuntos planteados en el orden contencioso-administrativo, el Estado vendría obligado a abonar, a dichos profesionales, su correspondiente retribución⁵³.

No obstante, la doctrina jurisprudencial en la materia ha zanjado las posibles lagunas existentes, reconociendo el derecho del Estado a percibir dichos importes.

Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 1996, declaró que “no se aprecia motivo alguno para objetar la inclusión de la minuta de honorarios presentada por el abogado del Estado en la tasación de costas, ya que tales honorarios han sido devengados, como en la minuta se señala, por actuaciones que efectivamente

⁵² La misma conclusión cabría si se plantea la posibilidad o no del reintegro en un supuesto de hecho análogo. Piénsese, a estos efectos, la legitimidad que tendría un profesor de primaria que, tras finalizar el curso, exige a sus alumnos el pago de una serie de importes por los conocimientos que les ha impartido durante el año escolar, pues, al igual que en el caso analizado ¿no se habrían devengado dichos importes por actuaciones efectivamente realizadas por dicho funcionario público?

⁵³ Se trata de funcionarios de carrera que sólo podrían ser removidos de su cargo por la concurrencia de los supuestos tasados en la Ley.

ha realizado el representante de la Administración, sin que quepa cuestionar la pertinencia del cobro de honorarios de la Abogacía del Estado en los procesos en que actúa en defensa de la Administración, pues, según tiene reiteradamente declarado la Sala (sentencias de 3 de abril de 1992 , 14 de diciembre de 1992 y 26 de septiembre de 1995, entre otras) su procedencia descansa no sólo en la previsión del art. 131.4 de la Ley de la Jurisdicción derogada (aplicable a este proceso en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria novena de la vigente), sino también, aunque con referencia a la jurisdicción civil, por vía de supletoriedad, en lo dispuesto en el art. 55 , regla 6ª, apartado j), del Reglamento Orgánico del Centro Directivo y Cuerpo de Abogados del Estado , aprobado por Decreto 27 de julio de 1943.”

En el mismo sentido, la Sentencia dictada, también, por nuestro Alto Tribunal, en diciembre de 1999, señala lo siguiente: "el hecho de que el Abogado del Estado no perciba directamente los honorarios girados en su minuta no es obstáculo para que los mismos deban ser incluidos en la tasación de costas. Estando llamadas las costas en que fuere condenada la parte que litigue contra el Estado a ser aplicadas al presupuesto de éste (como recoge hoy expresamente el art.13.2 de la Ley de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas), deberá girarse una minuta estimativa e incluirse en la tasación de costas, pues la que se realiza respecto de la parte que es condenada en proceso frente al Estado se rige por las normas generales, de acuerdo con el art. 13.1 de la misma Ley.”

De la jurisprudencia citada se concluye que, aun teniendo en cuenta la naturaleza resarcitoria de las costas procesales para el litigante que se vea favorecido por la condena y la particularidad de la relación existente entre el Estado y el Abogado del Estado, la Administración tendrá derecho a la percepción íntegra de la minuta de dicho funcionario público.

En este sentido, como señala el Magistrado D. Celestino Salgado Carrero⁵⁴ “los Abogados del Estado, Letrados de las Comunidades Autónomas y Letrados

⁵⁴ SALGADO CASERO, Celestino. La impugnación de la tasación de costas. *Revista de Jurisprudencia* (Publicada el 1 de noviembre de 2015).

Se puede encontrar en: http://www.elderecho.com/tribuna/administrativo/impugnacion-tasacion-costas_11_895180001.html

Consistoriales, así como los Letrados de la Seguridad Social y los Letrados de las Administraciones Públicas que no están sometidos a arancel, deben fijar sus honorarios por el mismo criterio de las normas colegiales que los abogados, debiendo ser incluidos en las costas procesales en caso de que la entidad a la que representen y defiendan sea beneficiaria de la condena en costas, sin que sea oponible su condición de funcionarios, pues tales honorarios no se les abonan en tal condición, sino que son gastos de su cliente -el Estado o cualesquiera de las otras Administraciones públicas- repercutibles a la parte contraria, para ser ingresadas en las Hacienda Pública, siendo los verdaderos titulares del crédito que representa la condena en costas”.

b) Respecto de los criterios empleados para la determinación de los importes que comprenderán las costas del proceso.

Reconocido el derecho a la inclusión de los gastos del Abogado del Estado en la tasación de costas, procede el estudio de la remisión que la Ley de Asistencia Jurídica del Estado e Instituciones Públicas efectúa respecto de los criterios orientadores y las reglas arancelarias para el cálculo de las costas procesales por la intervención de dichos funcionarios públicos.

En relación con dicha cuestión, no parece apropiado que los Abogados del Estado se sometan a los criterios colegiales y al régimen arancelario para la determinación de los importes a satisfacer por su intervención en el pleito, habida cuenta de que dichos criterios están previstos, exclusivamente, para calcular la minuta de los profesionales liberales.

El debate existente ha propiciado que la Propuesta de Anteproyecto de la Ley de Eficiencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa⁵⁵, sugiriera la elaboración de un sistema de determinación de los honorarios de abogado y los derechos de procurador, que habrían de determinarse en la resolución judicial que condenara al pago de las costas del proceso. El sistema contenido en la propuesta apostaría por la

⁵⁵ Efectuada por la Sección Especial de la Comisión General de Codificación y dirigida por el profesor D. Francisco Velasco Caballero [Publicada por el Ministerio de Justicia en marzo de 2013].

aprobación, mediante disposición reglamentaria, de una escala que estableciera el importe derivado de los gastos en concepto de defensa y representación técnica⁵⁶.

Sin embargo, deberemos esperar a conocer si, finalmente, dicha propuesta legislativa llega a materializarse y, en tal caso, si el legislador decide implantar un sistema de cuantificación específico en este orden jurisdiccional, despejando así, las críticas apuntadas.

c) En relación con la facultad moderadora del órgano judicial y los problemas de inseguridad jurídica que subyacen.

La facultad discrecional que se concede al Juez o Tribunal para limitar el importe de las costas del proceso puede tener importantes consecuencias prácticas, especialmente, en los casos los que la condena en costas se impone a la Administración demandada.

La cuantía de las costas en estos supuestos llegaría a rozar el absurdo, diluyendo, en consecuencia, el concepto propio de condena en costas y la finalidad perseguida con su imposición. Si el fundamento de la misma aparece justificado por el necesario reintegro, a la parte vencedora de los gastos que hubiera tenido que soportar para la interposición del recurso y durante la tramitación del procedimiento (minutas de abogado, derechos del procurador, pago del perito...), y, paradójicamente, el importe fijado por el Juez o Tribunal no supera, en la mayoría de las ocasiones, un tercio del importe efectivamente satisfecho por el recurrente, la previsión normativa se revela, además de torpe, desatinada.

Los ejemplos no son nada infrecuentes en la práctica. Así, por ejemplo, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en su reciente Sentencia de 30 de julio de 2014, tras estimar íntegramente el recurso contencioso administrativo planteado por el recurrente en un pleito de cuantía indeterminada, limitó las costas a la cantidad de quinientos euros, cifra que no cubría ni

⁵⁶ El artículo 139 de la vigente Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, si bien mantendría la facultad moderadora del órgano judicial, indicaría que las costas “se determinarán en la sentencia, conforme a la escala reglamentariamente establecida”.

la tercera parte del importe que, en concepto de honorarios y derechos del procurador, había satisfecho a dichos profesionales para la interposición del recurso.

Igualmente, dicha Sala minoró las costas a la cantidad de trescientos euros en un supuesto de cuantía indeterminada, pese a estimar las pretensiones del recurrente, quién sólo en concepto de honorarios de abogado abonó más de mil quinientos euros (SAP Madrid de 9 de septiembre de 2016).

Tal y como se observa, en ambos casos el recurrente perdería dinero a pesar de ver estimadas todas sus pretensiones, deviniendo ineficaz la finalidad de la imposición de costas (la restitución de los importes satisfechos para el reconocimiento de un derecho o una situación jurídica concreta).

Podrían ofrecerse posturas muy diversas para justificar esta práctica poco justa. Pero quizás la más probable guarde relación con la preservación del principio del interés general, que mitigaría los elevados importes que el erario público debería abonar a los recurrentes cuyas pretensiones se ven estimadas por los órganos judiciales del orden contencioso-administrativo.

Se advertiría, además, otro inconveniente de la facultad moderadora que legalmente se concede a los Jueces y Tribunales de éste orden jurisdiccional: la falta de seguridad jurídica. En efecto, al tratarse de un sistema subjetivo y totalmente facultativo, podrían existir supuestos sustancialmente iguales en los que exista pleno reembolso de los importes satisfechos, a diferencia de otros supuestos en los que, a criterio del Juez o Tribunal, las costas del proceso no podrían superar un importe máximo, independientemente de que con dicho importe se satisfagan o no, los gastos efectivamente realizados.

4.2. La disminución de una elevada litigiosidad como fundamento principal. Los efectos disuasorios de la ley.

Como se ha expuesto con anterioridad, el principal motivo que justificaba la reforma de las costas judiciales en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo se concretaba en la elevada litigiosidad existente. El exponencial aumento de los recursos contenciosos-administrativos presentados por los ciudadanos, unido a la falta de recursos judiciales para afrontar, de forma ágil y rápida, la resolución de los mismos con la estructura de la Administración de Justicia, amenazaba, según el legislador, el sostenimiento del sistema judicial de nuestro país. Esta situación hacía obligada la adopción de una serie de instrumentos procesales óptimos para la gestión procesal.

Entre las soluciones adoptadas por el ejecutivo en el orden contencioso-administrativo se optó por imponer, a una de las partes –aquella que hubiera visto rechazadas sus pretensiones- el pago de las costas derivadas del pleito sustanciado en primera instancia. Ello implicaba, a su vez, afianzar la idea de responsabilidad en los ciudadanos, que quedaban advertidos de los importantes efectos económicos de acudir a la vía judicial para la defensa de sus derechos e intereses sin fundamento jurídico alguno.

A priori, podría parecer razonable apoyar la implantación del sistema objetivo para descongestionar los Juzgados y Tribunales españoles y, en especial, los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo. Mayor razón existiría si, al mismo tiempo, esta solución permitiese una mayor obtención de recursos para financiar la Administración de justicia (y ello desde la vertiente de ingreso público de las costas procesales cuando la beneficiaria de las mismas es la entidad pública interviniente).

A sensu contrario, podría considerarse que, más que una finalidad contributiva, con la reforma subyace un propósito recaudador, que va de la mano de un claro componente disuasorio del uso de la justicia por parte de aquellos ciudadanos con menos recursos económicos. Ciertamente, con la aplicación del criterio objetivo, no se trata de que el sistema judicial se financie por quien abusa en su uso, actuando con

temeridad o mala fe, sino que dicha financiación se realiza por todo aquél que hace uso de la justicia para la defensa de sus legítimos derechos e intereses.

Como pone de manifiesto GARBERÍ Y LLOBREGAT⁵⁷, “el principal inconveniente del sistema objetivo es el efecto disuasorio que provoca en el ejercicio por los ciudadanos de acceso al proceso, quienes pueden temer que la desestimación de sus pretensiones les pueda infringir un daño económico de mayor entidad que el beneficio que obtendrían de haber ganado, o que el perjuicio que sufrirían de no acceder a los tribunales, dado que el Derecho no es una ciencia exacta que permita conocer, de antemano, y sin posibilidad de error, cuál será el desenlace del proceso”.

En este sentido AGUDO GONZÁLEZ⁵⁸, sostiene que “el criterio del vencimiento en la primera instancia del proceso contencioso-administrativo, aplicable indistintamente a los dos lados del estrado, ha tenido un potentísimo efecto disuasorio para el ejercicio de la acción por los particulares, por lo que, más allá de las cifras e interpretaciones sobre el nivel óptimo de litigiosidad, debemos estar en guardia ante el decaimiento del control judicial de la Administración y, señaladamente ante la eventual aparición de parcelas de la actuación administrativa que en la práctica, por las cuentas a que se ve obligado el justiciable, se alejen del escrutinio de los jueces”.

En los mismos términos, LUCAS GUTIERREZ⁵⁹ indica que “como principal inconveniente del referido criterio, se postula que su implantación genera un ‘efecto disuasorio’ en el ejercicio del derecho de acceso a la jurisdicción por parte de los ciudadanos, ya que estos pueden verse disuadidos de ejercer la tutela jurisdiccional, ante el temor de que la desestimación judicial de sus pretensiones les pueda producir un daño económico más intenso que el beneficio experimentado globalmente”.

A la luz de estas consideraciones, cabría cuestionar la idea de responsabilidad que se pretende imponer con la reforma y si la misma resulta necesaria a los fines

⁵⁷ GARBERÍ LLOBREGAT, José. “Comentario al artículo 139 LJCA/1998, en *Comentarios a la nueva Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998* (con Gimeno Sendra, Moreno Cárdena y González Cuellar). Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. Madrid, 1999. Pag. 901.

⁵⁸ AGUDO GONZÁLEZ, Jorge y otros. *Control administrativo y justicia administrativa*. Editorial Inap, 2016. Páginas 103 a 149.

⁵⁹ LUCAS GUTIERREZ, Ana Isabel. *La prueba pericial en el proceso administrativo: Incidencias prácticas por la aplicación de la LEC*. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces. Pag. 340.

pretendidos. La respuesta debe ser negativa, precisamente, porque la presunción de que los ciudadanos hacen un mal uso de los servicios públicos y, especialmente, de los servicios relativos a la Justicia, no es tal. El porcentaje de administrados que discuten la legalidad de los actos administrativos en la vía contenciosa con el único objetivo de demorar el cumplimiento de sus obligaciones es escasísimo, teniendo en cuenta las pródigas prerrogativas administrativas con las que cuenta la Administración para hacer ejecutables sus actos⁶⁰.

Por otra parte, la reforma tampoco aparecería justificada por la existencia de un elevado número de asuntos, que retrasarían y bloquearían, a criterio del legislador, la pronta resolución de los asuntos a los que se somete a los Jueces y Tribunales del orden contencioso-administrativo. Este retraso podría producirse por circunstancias ajenas a los propios ciudadanos⁶¹, pues la situación de precariedad que viven muchos de los Juzgados y Tribunales españoles no tienen tanto que ver con el elevado número de asuntos que éstos deben ventilar, como con la falta de personal auxiliar y de apoyo y la carencia de mecanismos técnicos e informáticos que permitirían la resolución de los procedimientos de manera más ágil y satisfactoria.

⁶⁰ Las Administraciones Públicas ostentan lo que se conoce como “privilegio de autotutela”, manifestada en dos vertientes: desde el punto de vista declarativo y desde el punto de vista ejecutivo. Ello supone que, a diferencia de los particulares, la Administración no requiere el sometimiento a los órganos judiciales para hacer valer y ejecutar sus decisiones (actos administrativos), sino que los mismos se presumirán válidos y serán, directamente ejecutivos sin necesidad de ratificación judicial. En este sentido, el artículo 39 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dispone, en su apartado primero que: “los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa (...)”. Por su parte, el artículo 98 de la citada Ley, establece que: “los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán inmediatamente ejecutivos”.

⁶¹ Señala, en este sentido, el Magistrado del Tribunal Superior de Justicia de Castilla la Mancha, D. Manuel Domingo Zaballós, que la posición del particular litigante “en el orden contencioso-administrativo no es la misma que la de los gestores públicos: en el caso de resolución jurisdiccional condenando en costas a la Administración, el perjuicio económico no lo soporta el bolsillo de la persona titular del órgano autor de la resolución o conducta administrativa impugnada, por lo que es frecuente no atender en vía administrativa pretensiones fundadas de los particulares, posponiendo la solución del conflicto a la vía jurisdiccional, a pesar de conocer el muy probable desenlace del pleito con pronunciamiento totalmente desestimatorio del recurso. en suma, el criterio objetivo del vencimiento, disuade mucho más al particular que no a los cargos públicos en punto a provocar o mantenerse en un litigio contencioso-administrativo” (En “La condena en costas en el orden contencioso-administrativo”. Diario la Ley, núm. 8452, Sección Dossier. 5 de enero de 2015. Año XXXVI. Editorial La Ley)

En definitiva, la falta de recursos personales y económicos y la deplorable gestión de los mismos se disimularían para enfatizar la falta de responsabilidad de los ciudadanos que litigan sin fundamento, permitiendo el establecimiento de una nueva barrera, difícilmente conciliable con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

4.3. La incidencia de la reforma en el derecho a la tutela judicial efectiva de los ciudadanos: La quiebra del Estado de Derecho.

4.3.1. Falta igualdad armas: apremio administrativo.

La redacción introducida en el apartado quinto del artículo 139 de la LJCA, supone una verdadera ventaja para la Administración, al permitirle la reclamación, de forma directa, por la vía del apremio administrativo –y, por tanto, al margen del control judicial- de los importes que, en concepto de costas, se le hubieran reconocido mediante Sentencia firme en los procesos ventilados en la jurisdicción contencioso-administrativa, cuando el recurrente no haya procedido a su pago en periodo voluntario⁶².

Dotar de tan poderoso privilegio a las Administraciones Públicas no parece lo más adecuado. Máxime si se tiene en cuenta que los particulares que se ven avocados al proceso contencioso para que le sean reconocidos sus legítimos derechos e intereses, no sólo no cuentan con ésta opción, sino que, en aquellos casos en que tengan una condena favorable, se verán obligados a iniciar un nuevo proceso judicial –el incidente de ejecución-, que no tendrá ningún efecto práctico⁶³.

A lo anterior, habría que añadir la polémica existente relativa a la cesión, a la Administración, de la competencia que en materia de ejecución de resoluciones judiciales confiere la Constitución, a los Juzgados y Tribunales, con carácter

⁶² Para el legislador, la distinción operada aparece justificada por un criterio de agilidad en abono de las costas cuando la beneficiaria de las mismas sea la Administración, pues en tal supuesto, el pago tendría la consideración de ingreso público.

⁶³ La ejecución judicial para exigir, a la Administración, el pago de las costas cuando las pretensiones de la parte recurrente sean estimadas, quedará restringido al mero requerimiento, habida cuenta de la inembargabilidad de los bienes de la Administración.

exclusivo⁶⁴. En consonancia con el mandato constitucional, el artículo 103.1 de la Ley de la Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa establece que “la potestad de hacer ejecutar las sentencias y demás resoluciones judiciales corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales de este orden jurisdiccional, y su ejercicio compete al que haya conocido del asunto en primera o única instancia”.

En palabras del Tribunal Supremo⁶⁵, la Administración no actuaría, en estos supuestos, asumiendo potestad jurisdiccional alguna. Más al contrario, actuaría, ex artículo 118 de la Constitución Española, como mero colaborador en la ejecución de una decisión judicial, al disponer de los medios técnicos y materiales para cumplir con dicha finalidad.

Esta corriente es asumida por cierto sector de la doctrina, entre los que cabe destacar la opinión de Dimitri Berberoff. Para este Letrado de Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y Magistrado Especialista de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, la Administración ejecuta las costas por la vía del apremio administrativo, como colaboradora del órgano judicial, pues el título de ejecución no emana de sus propias potestades, sino de la decisión judicial. Según ese autor, “una cosa es que el señorío del principio de eficacia (proclamado por el art. 103.1 CE alumbra en la vida jurídica la potestad de autotutela o de autoejecución (STC 22/1984, de 17 de febrero, FJ 4º) y otra muy distinta que la Administración se erija en soberana exclusiva y suprema del control de la legalidad de sus actos⁶⁶”.

De ahí que el particular obligado al pago de las costas del proceso deba solicitar la tutela del órgano judicial para resolver las cuestiones que pudieran plantearse en

⁶⁴ En virtud del artículo 117.3 CE: “*El ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan*”.

⁶⁵ ATS de 6 de abril de 2006: “el indicado precepto, por razones prácticas, contempla una función de colaboración de la Administración con el Juzgado o Tribunal pero sujeta en todo caso a la potestad de éste para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado y, por ende, al ejercicio en toda su extensión de las facultades contempladas en los arts. 103 y ss. de la Ley de esta Jurisdicción”.

⁶⁶ CÓRDOBA CASTROVERDE, Diego y otros en “Competencia del órgano judicial para ejecutar la condena en costas a favor de la Administración”. *Revista de Jurisprudencia El Derecho*. Editorial El Derecho, Nº 2, 2009.

relación con la ejecución del pronunciamiento judicial en este punto. Para ello, la propia Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa prevé, en su artículo 109, el incidente en el que se decidirán “cuantas cuestiones se suscitan en la ejecución”.

Sin embargo parece clara la discriminación a la que se somete a los ciudadanos, cuyos intereses quedan relegados, nuevamente, a favor de los intereses recaudatorios del Estado. Y es que, aun cuando la intención del legislador haya sido la de agilizar el pago de las costas otorgando a la Administración un papel colaborador, resulta patente la ruptura del principio de igualdad que debe regir en el marco del proceso contencioso-administrativo.

4.3.2. El abandono de la tesis del beneficio del control judicial de la actuación administrativa por parte de los Juzgados y Tribunales.

El artículo 106.1 de la Constitución Española prevé el sometimiento de la actuación administrativa al control judicial. Este control jurisdiccional de los actos y disposiciones dictados por la Administración Pública es una consecuencia del Estado de Derecho en tanto asegura la sujeción del Poder Ejecutivo al Derecho y garantiza el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 24 de la Constitución Española⁶⁷.

Como ha señalado el profesor PAREJO ALFONSO⁶⁸, la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa ya refería, en su Exposición de Motivos, la función de control que se otorgaba a los jueces y tribunales de este orden jurisdiccional, hecho que caracterizaba la ley como ‘continuista y profundamente renovadora’. Según el citado autor: “Continuista por un triple motivo: mantenimiento de la naturaleza estrictamente judicial de la jurisdicción contencioso-administrativa (lo que, en cualquier caso, era constitucionalmente obligado), conservación del carácter de juicio entre partes

⁶⁷ PEÑARANDA RAMOS, Jose Luis. *El control de la actuación administrativa por la jurisdicción contencioso-administrativa (I): elementos generales*. [En: <http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/organizacion-actividad-aapp/materiales-de-clase/OCW-OAAP-Leccion-11.pdf>]

⁶⁸ PAREJO ALFONSO, Luciano. “Derecho Administrativo. Instituciones generales”. Ariel. Madrid. 2003. Págs. 1138 y 1139.

del proceso contencioso-administrativo y de su doble finalidad de garantía individual y control del sometimiento de la Administración al Derecho y respecto de todos y cada uno de los elementos del sistema anterior que habían acreditado –conforme al orden constitucional- su bondad y buen funcionamiento. Y renovadora también, porque, además, como es obvio, de adecuar plenamente el sistema de control judicial a los valores y principios del orden constitucional (lo que se manifiesta especialmente en la regulación del ámbito y extensión de la jurisdicción –mediante la creación de un recurso contra la inactividad y las actuaciones materiales en vía de hecho-, de las partes y del objeto del recurso), adopta decisiones e introduce innovaciones (puesta en marcha de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, introducción de la llamada cuestión de ilegalidad, flexibilización del procedimiento ordinario e introducción del abreviado, clarificación del contenido y efectos de las sentencias estimatorias, modificación del régimen de ejecución de sentencias...) de notable importancia”.

En efecto, la eficacia vinculante que la ley otorga a los actos dictados por las Administraciones Públicas, no es más que una presunción y, como tal, quedará limitada por el control de la justicia ordinaria para reforzar su validez, garantizando, a su vez, la adecuación de los órganos administrativos a la legalidad y la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Ahora bien, para posibilitar este control, no sólo será necesaria la inexistencia de barreras en el acceso a la justicia sino, también, la ausencia de determinadas consecuencias tras la sustanciación del proceso que impidan, especialmente a determinados colectivos, el acceso a los tribunales ordinarios. De lo contrario, se darían supuestos en los que concretas actuaciones administrativas quedarían al margen del escrutinio judicial.

La reflexión debe ponderarse, pues, a favor de este interés general, permitiendo el control de la actuación administrativa, en contraposición con la concepción de que el planteamiento del recurso judicial persigue, exclusivamente, el interés particular del recurrente en obtener la aprobación del órgano judicial.

Como señala el Magistrado DOMINGO ZABALLOS⁶⁹, con cita al también magistrado ESCRIBANO TESTAUD, “el régimen tradicional de imposición de las costas favorecía la adopción de la decisión de ejercitar el derecho fundamental de acceso a la Jurisdicción, precisamente porque no gravaba al ciudadano que perdía el pleito con más costes de los ya derivados, para sí mismo de su propia decisión de impugnar la actuación que refutaba contraria a Derecho; regulación que producía el saludable efecto de allanar el camino para el control eficaz de la legalidad de la actuación administrativa (art. 103 y 106) y salvaguardar los derechos de los más débiles en la relación jurídica del Derecho público”.

La implantación del criterio objetivo del vencimiento en materia de costas en el orden contencioso-administrativo haría perjudicar este control efectivo de los actos dictados por las Administraciones Públicas, y su pleno sometimiento a la Ley y la Constitución. Con la reforma, se estaría permitiendo que los ciudadanos no pudieran acudir, por razones meramente económicas, al control judicial de los actos dictados por las Administraciones Públicas que opera como garantía del Estado de Derecho⁷⁰.

4.3.3. La incidencia del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva en la condena en costas en el ámbito del proceso contencioso-administrativo.

El derecho a la tutela judicial efectiva se definiría como aquel derecho fundamental, de configuración legal, contenido completo y constitucionalmente reconocido a todas las personas, consistente en el derecho a estas a tener libre acceso a

⁶⁹ DOMINGO ZABALLOS, Manuel J. La condena en costas en el orden contencioso-administrativo. Diario la Ley, núm. 8.452, Sección Dossier. Editorial La Ley. 2015)

⁷⁰ Para Luis Martín Contreras, Secretario de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, “se privaría al ciudadano de la garantía que aporta el aparato judicial como control sobre una parte importante de la función jurisdiccional, en algunos casos más importante que la acción primera que se ejercita en el procedimiento, al menos desde un punto de vista económico” (En *Las costas procesales*. Bosch. Barcelona, 2015. Página 1146.

los tribunales para solicitar de estos la tutela de un derecho subjetivo o de un interés legítimo y obtener una resolución de fondo fundada en Derecho⁷¹.

Este derecho, según ha proclamado el Tribunal Constitucional, “no es absoluto ni incondicionado, sino que debe someterse al cumplimiento de los requisitos procesales que legalmente se impongan⁷²”.

En atención a esta doctrina, si bien el legislador cuenta con total libertad para la concreción y determinación de los requisitos y cauces para el ejercicio del mismo, tendrá vedada la imposición de criterios procedimentales que restrinjan u obstaculicen su uso por parte de los ciudadanos, debiendo prescindir de cualquier exigencia que suponga una limitación del ejercicio de la acción de tutela⁷³.

Parece, sin embargo, que la imposición del pago de costas derivadas del proceso contencioso administrativo en virtud del criterio del vencimiento constituye una limitación o, al menos, un motivo para decidir si se solicita o no la tutela de un derecho o el amparo de un interés legítimo ante los órganos judiciales⁷⁴.

Como han sostenido algunos autores, esta doctrina no es aplicable a las costas procesales pues, en puridad, no supondrían un límite al acceso, sino más bien, una obligación de pago una vez haya concluido el proceso judicial.

En opinión de quien suscribe, esta idea no puede sostenerse, toda vez que el derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho al acceso a la jurisdicción, también tiene incidencia en materia de costas procesales: su condición de derecho fundamental exige que el mismo sea efectivo.

⁷¹ En este sentido, GONZALEZ PÉREZ, J. define este derecho fundamental como “el derecho de toda persona a que se le haga justicia; a que cuando pretenda algo de otra, esta pretensión sea atendida por un órgano jurisdiccional, a través de un proceso con garantías mínimas” (En *El derecho a la tutela judicial efectiva*. Civitas, 3ª Edición, Madrid, 2001, pag. 439)

⁷² STC 32/1991, de 14 de febrero.

⁷³ En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 31 de enero de 2008, indicó la imposibilidad de inclusión de “trabas u obstáculos que no gocen de una justificación constitucionalmente atendible”.

⁷⁴ ALBÁCAR LÓPEZ, Jose Luis. *El derecho a la tutela jurisdiccional. Duración y coste del proceso declarativo civil*. La ley, 1981. Pag. 915 y ss.

Aun cuando la viabilidad de la exigencia del pago de las costas procesales mediante el criterio objetivo de vencimiento fuera defendible en otros órdenes jurisdiccionales como el civil, la traslación de este criterio al ámbito contencioso-administrativo sería de dudosa constitucionalidad si se analiza desde el prisma del derecho a la tutela judicial efectiva.

En primer lugar, porque de los diferentes modelos con los que cuenta el legislador para paliar el aumento de la litigiosidad en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo y la variedad de mecanismos de financiación del sistema judicial, se optó por un mecanismo de gran incidencia económica para ambas partes del proceso.

Por otro lado, imponer el pago de las costas derivadas del proceso a una de las partes en atención a criterios puramente objetivos podría considerarse una medida discriminatoria, y ello por cuanto que las personas o entidades que contaran con una capacidad económica mayor, podrían acceder, sin obstáculos, a la justicia para la defensa de sus derechos e intereses, toda vez que la eventual condena al pago de las costas no sería un factor determinante para la no interposición del correspondiente recurso contencioso-administrativo. Por el contrario, los ciudadanos que, sin tener derecho a la asistencia jurídica gratuita por superar el límite económico impuesto en la legislación vigente, recurrieran la decisión de la Administración y esta se ratificara en sede judicial, tendrían que soportar la carga de abonar las costas del proceso. Evidentemente, los ciudadanos con unos recursos económicos limitados, ante una eventual violación de los derechos e intereses que legítimamente le reconocen las leyes, desistirían de someter, al control judicial, los actos dictados por las Administraciones Públicas⁷⁵.

⁷⁵ Como señala SANTAMARÍA PASTOR “no es tanto un mecanismo de composición de intereses privados cuanto un sistema de protección de defensa de los ciudadanos frente a los poderes públicos, frente a unos poderes extremadamente fuertes, que no sólo tiene a su favor la inmensa ventaja del privilegio de la decisión ejecutoria, sino unos cuerpos de muy componentes defensores y, last but not least, de una regulación procesal que confieren una importante posición de ventaja a las Administraciones demandadas”.

Pese a ello, la condena en costas no tiene dimensión constitucional, tal y como ha declarado, reiteradamente, el Tribunal Constitucional. Entre otras resoluciones, el Auto de 6 de mayo de 2008, recoge lo siguiente: “resulta que el art. 24.1 CE no ha incluido dentro de las garantías constitucionales del derecho a la tutela judicial efectiva la condena en costas, que es, en consecuencia, una figura de configuración legal. Lo que de modo congruente significa que el legislador es libre para, en el marco de la Constitución, definir su contenido y los requisitos que han de guiar la imposición judicial de las costas procesales, sin más límite, como también está afirmado en esa misma jurisprudencia constitucional, que el de impedir que, al hacerlo, pueda el legislador imponer condiciones u obstáculos innecesarios o disuasorios del ejercicio de las acciones y recursos legalmente previstos para la defensa jurisdiccional de los derechos e intereses legítimos⁷⁶”.

Por este motivo, dicho Tribunal no podrá pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de la condena en costas en este concreto orden jurisdiccional, valorando la desproporcionalidad y el efecto disuasorio que, de hecho, ocasiona a los ciudadanos que deciden acudir a los Tribunales de Justicia en el ejercicio de su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, como ya hizo con ocasión de la implantación de las tasas judiciales establecidas en la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses.

5. CONCLUSIONES.

Tras el análisis de los aspectos más relevantes de la normativa relativa a la imposición y tasación de las costas judiciales en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, deben hacerse varias consideraciones finales:

⁷⁶ En el mismo sentido, las SSTC de 29 de octubre de 1986, 21 de diciembre de 1987, 21 de septiembre de 1989 y los ATC de fecha 19 de febrero de 1986, 25 de enero de 1993, 3 de abril de 2006.

- Aun cuando el objetivo de la reforma fuera evitar la progresiva tendencia de los ciudadanos a interponer recursos frente a los actos dictados por la Administración, la decisión adoptada no parece la más acorde, habida cuenta de que, en ocasiones, los actos de las Administraciones Públicas, se dictan con un claro abuso del poder, provocando situaciones injustas.

Y aunque los ciudadanos tuvieran que soportar el pago de determinados costes (pues sería una peligrosa frivolidad eximir totalmente del pago de los gastos generados como consecuencia de los procesos judiciales) no parece del todo acertado desde el punto de vista del derecho a la tutela judicial efectiva y del derecho a la igualdad, exigir, a los justiciables que han visto denegadas sus pretensiones en vía judicial, el pago de los honorarios de los Abogados del Estado –o de aquellos profesionales que defiendan a la Administración-, cuando éstos tienen la condición de funcionarios públicos cuya retribución no supone un coste adicional para las arcas públicas.

- Del mismo modo, tampoco podría sostenerse, a criterio de esta parte, que los importes a que ascienden las costas son, en los casos en los que resulta beneficiaria la Administración, una compensación de la “pérdida patrimonial” y el tiempo empleado por el ente público en el proceso. Adviértase, en este sentido, que la Administración, en cualquier ámbito –estatal, autonómico y local- tiene, a su disposición, un cuerpo de especialistas jurídicos, a los que paga para que les asesoren y ejerzan su representación y defensa en los litigios planteados contra la misma (y les seguiría pagando incluso en el hipotético caso de que sus actos no fueran revisables en la vía contenciosa).
- Asimismo, la posibilidad de moderación de los honorarios de los profesionales que intervienen se traduce en un espejismo procesal que perjudica enormemente la situación económica del recurrente, que ve como se estiman sus pretensiones, lamentablemente, a un precio demasiado elevado, sin que le sean restituidos todos los importes abonados para la defensa de sus derechos. Esta práctica, por

suponer un perjuicio económico para una de las partes, afecta, de forma directa, al principio de igualdad que se consagra en el artículo 14 de la Constitución española como un derecho fundamental.

- Se ha de indicar, además, que, con la reforma, el número de asuntos que llegan a los Juzgados y Tribunales del orden Contencioso Administrativo, ha descendido considerablemente. Los datos estadísticos son muy significativos. Solo en el 2012, al tiempo en que entraba en vigor la modificación operada por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de Medidas de Agilización Procesal, la incoación de los procedimientos contenciosos-administrativos había descendido en un 22%. Esta tendencia no sólo se mantuvo, sino que aumentó, en el año 2013, en la que se registró una caída en torno al 15,5%⁷⁷.

Para ofrecer una visión ajustada de la entidad real de la jurisdicción contencioso-administrativa en nuestro país, se ha de indicar que la misma supera, con poco, el 2% de la ya de por sí sobrecargado sistema judicial. En efecto, se trata de un porcentaje minúsculo si se contrasta con el 73% que ocupa la jurisdicción penal o el 19,3% de la jurisdicción civil. También se distancia, de forma notable, de la jurisdicción social, a la que correspondería un 5,4% del total⁷⁸.

La estadística pone de relieve la escasa importancia de la litigiosidad en el orden contencioso-administrativo en el cómputo global y, con ello, la aparente realidad que fue esgrimida como justificación para la instauración del criterio objetivo del vencimiento para la imposición de las costas judiciales.

- A lo anterior habría que añadir que si bien el Tribunal Constitucional mantiene que las incidencias que se puedan plantear en materia de imposición de las costas en los procesos judiciales no afectan al derecho a la tutela judicial

⁷⁷ Según las fuentes consultadas, en el año 2013, ingresaron 191.008 asuntos, frente a los 202.536 que se registraron en el año 2003.

⁷⁸ Estadística judicial elaborada por el Consejo General del Poder Judicial.

efectiva consagrado en el artículo 24 de la CE, este argumento deja una percepción agrídulce.

Ciertamente, la imposición de las costas bajo en criterio del vencimiento en los términos que se recogen en la legislación contencioso-administrativa vigente, obstaculiza (si no impide) el acceso a la justicia para un importante número de ciudadanos, provocando discriminaciones gratuitas e injustificadas. Y es que la configuración que se le ha dado al mecanismo de imposición de las costas en el orden jurisdiccional estudiado es tan severo que, en la práctica, deja vacío de contenido el derecho a la tutela judicial efectiva que contempla el artículo 24.1 de nuestra Constitución.

Al respecto, suscribo la opinión de AGUDO GONZÁLEZ⁷⁹, que señala que “las costas procesales son, también, un problema de acceso a la justicia que merece un tratamiento en clave constitucional en el que salgan a plaza las mismas exigencias y pautas que vienen exigiéndose a otros obstáculos de corte económico. Todo ello, con un propósito único: reclamar una adecuación de las costas procesales a la idiosincrasia de la justicia administrativa”.

- Con estas premisas, sería recomendable la implantación de un mecanismo distinto al vigente en la actualidad, que fuera respetuoso con el derecho a la tutela judicial efectiva garantizado en la Constitución Española. En efecto, para que este derecho pueda ser ejercitado de forma real y efectiva, deben ser los poderes públicos los encargados de establecer mecanismos accesibles a todos los ciudadanos y ello, con independencia de capacidad económica o el estamento social en el que se encuadren cada uno de los individuos.

⁷⁹ AGUDO GONZÁLEZ, Jorge y otros. *Control administrativo y justicia administrativa*. Op cit. Página 147.

6. BIBLIOGRAFIA

AGUDO GONZÁLEZ, Jorge y otros. *Control administrativo y justicia administrativa*. Editorial Inap, 2016. Páginas 103 a 149.

AGUDO RUIZ, Alfonso. Concepto de costas procesales en Derecho romano. *Revista de Derecho UNED*. Nº 9, 2011.

ALAYA MUÑOZ, Jose M^a y otros. *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa de 1998*. Editorial Aranzadi, 5^a edición.

ALBÁCAR LÓPEZ, Jose Luis. *El derecho a la tutela jurisdiccional. Duración y coste del proceso declarativo civil*. La ley, 1981.

BARRACHINA ANDRÉS, Ana María. “El cobro de las costas procesales en el orden contencioso administrativo”. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*. Nº 14. Editorial La Ley

CALVET BOTELLA, J.: “Las costas en el proceso civil y la Administración del Estado”, *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*. Nº 113, 1978.

CHIOVENDA, Giuseppe. *La condena en costas* (trad.: De la Puente y Quijano; notas de concordancias: Xirau), Biblioteca de la Revista de Derecho Privado, Madrid 1928.

CÓRDOBA CASTROVERDE, Diego y otros en “Competencia del órgano judicial para ejecutar la condena en costas a favor de la Administración”. *Revista de Jurisprudencia El Derecho*. Editorial El Derecho, Nº 2, 2009.

CUADRADO ZULOAGA, Daniel. “Temeridad o mala fe como presupuesto para la imposición de costas”. *Actualidad Administrativa*. 2006. Nº 7 [Sección Estudios de Jurisprudencia, Quincena del 1 al 15 pág. 852, tomo 1] [Editorial La Ley] Disponible en <http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAABAEAMtMSbF1jTAAA1MjS3O1stSi4sz8PFsjAwMzA2MDM5BAZlqlS35ySGVBqm1aYk5xKgDwO40PNQAAAA==WKE>

DOMINGO ZABALLOS, Manuel. *La condena en costas en el orden contencioso-administrativo*. Diario la Ley, núm. 8452, Sección Dossier. 5 de enero de 2015. Editorial La Ley

FREIRE DIÉGUEZ, María Luisa. “Cuestiones prácticas sobre tasación de costas”. En: *La tasación de costas en el orden jurisdiccional civil*. Madrid: Editorial Tecnos. 2003.

FUERTES LÓPEZ, Mercedes. *Las costas procesales en la jurisdicción contencioso-administrativa. De las sobradas costas al necesario abono de costes*. Estudios de derecho judicial. 2007. N^o 144.

GARBERÍ LLOBREGAT, José (con Gimeno Sendra, Moreno Cátana y González Cuellar) “Comentario al artículo 139 LJCA/1998”. En *Comentarios a la nueva Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. Madrid, 1999. Pág. 901.

GARCIANDÍA GONZÁLEZ, Pedro María. *La tasación de costas en el proceso civil español: Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil*. Editorial Aranzadi, 2001

GUASP, Jaime. *Derecho Procesal Civil*. Madrid, 1956

GUERRA PÉREZ, Miguel y otros. *Costas, condena, tasación e impugnación*. Editorial Sepín, Madrid, 2015.

GUTIERREZ ZARZA, Ángeles. *Las Costas en el Proceso Civil. Primera Edición*. Madrid: Editorial Colex, 1998.

HERRERO PEREZAGUA, Juan Francisco, en “*La condena en costas. Procesos declarativos civiles*”. Bosch, Barcelona, 1994.

LATORRE BELTRÁN, Javier. *Cuestiones prácticas del proceso contencioso-administrativo. 486 preguntas y respuestas*. Editorial Sepín. Madrid, 2016

LUCAS GUTIERREZ, Ana Isabel. *La prueba pericial en el proceso administrativo: Incidencias prácticas por la aplicación de la LEC*. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces.

MARÍN CASTÁN, Francisco y otros. *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*. Tirant lo Blanch. Valencia. 2015

MARTIN CONTRERAS, Luis. *Las costas procesales: tasación de costas en todos los órdenes jurisdiccionales, provisión de fondos y jura de cuentas*. Bosch, Barcelona, 2015.

MARTINEZ GARCÍA, Alejandro y otros. *Costas y gastos procesales: cuando el Tribunal Supremo miró a Europa. La tasación de costas “a la sombra” de los criterios de la Sala Primera del Tribunal Supremo*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.

MORENO CÁTENA, Víctor y PASTOR PRIETO, Santos. “El coste de la justicia”. En *Cuadernos de Derecho Judicial*. Madrid, 2002 (Publicado por el Consejo General del Poder Judicial).

MUÑOZ GONZÁLEZ, Luis. *Las costas*. Montecorvo, Madrid, 1981.

PAREJO ALFONSO, Luciano. *Derecho Administrativo. Instituciones generales*. Ariel. Madrid. 2003. Págs. 1138 y 1139.

PEÑARANDA RAMOS, Jose Luis. *El control de la actuación administrativa por la jurisdicción contencioso-administrativa (I): elementos generales*. [Disponible en: <http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/organizacion-actividad-aapp/materiales-de-clase/OCW-OAAP-Leccion-11.pdf>]

SAINZ DE ROBLES, Federico Carlos. *Comentarios a la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa*. La Ley. Nº 5, 1998.

SALA SANCHEZ, Pascual, XIOL RIOS, Juan Antonio y FERNÁNDEZ MONTALVO, Rafael. *Práctica Procesal Contencioso-Administrativa* (varios tomos), Boch, Barcelona, 1999.

SALA SÁNCHEZ, Pascual (con Gimeno Sendra y Moreno Cátena). *Derecho procesal Administrativo*. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. Madrid. 2001.



SALGADO CASERO, Celestino. “La impugnación de la tasación de costas”. En *Revista de Jurisprudencia* (Publicada el 1 de noviembre de 2015).

SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo*. Volumen II, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. Madrid. 1999.